SEP052023_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：28153009 日期：2023年9月5日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名医疗产品销售与分销专家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明批准申请人酌情豁免职位offer要求将符合国家利益。本案现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益方面 ”酌情豁免职位offer要求。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，且记录表明，申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士符合 EB-2 分类的资格。2 因此，唯一需要处理的问题是，申请人是否已证明其符合 Dhanasar 框架下酌情豁免职位offer要求的资格。

申请人最初提交了一份职业计划和陈述，表明其意图继续从事其专业，在一家医疗产品或制药行业的公司担任医疗产品销售与分销专家。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更详细的陈述，并附有一份五年商业计划，其中她描述了共同创办一家佛罗里达州公司并担任运营经理的计划，该公司向制药和医疗产品行业的客户提供外包营销咨询服务和药品销售团队培训研讨会。记录显示，申请人在2019年移居美国之前，曾在巴西和跨国公司担任药品销售代表约10年。

审理主任认定，申请人未能证明其满足 Dhanasar 分析框架下的任何一项要件，因此未能确立其应作为酌情事项获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任忽视或错误描述了可信且具有证明力的证据，错误适用了审理国家利益豁免申请的既定法律标准，并将审查标准抬高至优势证据标准之上。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能确立其拟从事事业的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 申请人提供了证据，证明其在巴西一所大学完成了四年本科学习，并毕业获得相当于美国工商管理学士学位的外国同等学位。她还完成了市场营销方向的研究生 MBA 课程，并拥有超过五年的市场营销专业研究生毕业后逐步提升的经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

记录包括医疗销售代表的职业数据，以及关于医疗和药品销售行业、其对医疗行业的影响以及该职业在确保医生及其患者了解和获得最新医疗进步方面作用的行业报告。此外，申请人还提供了文章和报告，讨论创业在国内和全球经济中对创造就业和经济发展所起的作用，以及移民和移民企业家作为美国新企业增长驱动力的价值。基于该证据，申请人充分证明其拟在医疗和药品销售行业设立营销咨询和培训服务公司的事业具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。在 Dhanasar 中，本办公室强调“ 我们寻找 ”具体拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“ [一]项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在上诉中，申请人坚持认为其拟从事的事业将促进经济，因为它将需要美国工人并吸引外国直接投资，这些投资将转化为“ 新就业、投资和商业机会 ”，并“ 将促进……国家利益 ”。

我们已审阅所提交商业计划中的人员配置和收入预测。申请人预计，其公司将在五年内在三个州直接雇用19名全职和兼职员工，并且在此期间累计支付超过1.5百万美元的工资，产生超过4.1百万美元的总收入，并为经济贡献超过256000美元的税收。

然而，这些就业和收入预测没有支持其依据的细节或如何实现这些预测的解释，也未证明其具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持在该行业直接创造19个额外全职和兼职工作岗位或公司预期产生的税收将具有与 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素相称的重大经济利益。虽然申请人提交了行业数据，显示营销咨询是一个高增长行业且对美国经济有重大贡献，但她未证明一家预计五年内产生400万美元的企业将如何对该行业产生重大积极经济影响，该行业产生数十亿美元收入并雇用超过500,000名工人。

申请人表示她打算“ 帮助推动历史上未充分利用商业区 ”中以下城市的小企业增长：l。随附的商业计划表明其公司将在这些城市“ 选定的 HUBZone ”开设分支机构，但未进一步阐述这些计划。3 申请人未提供充分证据证明其企业（该企业

3 根据 HUBZone 计划，美国政府寻求推动历史上未充分利用商业区的小企业增长，目标是每年将至少3%的联邦合同资金授予 HUBZone 认证公司。参见“ HUBZone Program, ” https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

尚未设立或取得实体办公场所，将在1个或多个HUBZone（历史欠发达商业区）内设立办公室。此外，她明确表示其拟从事的事业不会参与HUBZone计划，也不具备参与该计划的资格。虽然申请人似乎可能意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录并不支持得出这一比较是公平合理的结论。最后，她未以其他方式主张或提供证据证明其公司拟运营的地区属于经济萧条地区、其将在这些地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

我们认识到，申请人在医疗和制药领域的咨询活动旨在改善销售和营销策略及员工培训，这可能间接导致其商业客户的收入增加。然而，记录缺乏充分证据证明这些收益足以重大到确立其拟从事事业的全国重要性。申请人的上诉书面论证意见还特别强调了外国直接投资的潜力。尽管申请人提交了关于外国直接投资对美国经济重要性的文章，但申请人的陈述和提交的五年商业计划均未涉及拟从事事业吸引此类投资的潜力。因此，记录不支持认定申请人拟从事事业对美国区域或全国经济产生的任何直接或间接利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。参见同上，第890页。

我们还考虑了申请人拟从事的事业是否会在其领域或行业中产生更广泛的影响。我们在Dhanasar案中认定，申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。26 I&N Dec. 第893页。在本案中，申请人拟通过其公司向从事药品销售的公司提供咨询服务和员工培训研讨会。

与Dhanasar案中的申请人一样，申请人未能证明其教学或培训活动将如何在其领域产生超出其公司研讨会参与者范围的更广泛影响。例如，记录未能证明她计划传播其培训方法或课程材料，从而使其特定事业为引入新的培训流程或方法提供平台，或她将以其他方式处于能够切实影响美国药品销售代表培训方式的位置。

为进一步说明其拟从事事业的潜在影响，申请人援引其在医疗和医药产品销售领域的过往就业经历及其在市场营销和工商管理方面的学术资质。我们审查了她的陈述以及来自其雇主和同行的数封推荐信。推荐信作者赞扬申请人作为药品和医疗产品销售专家的能力、她的专业精神和敬业精神、她的个人品质、她的学科领域专业知识以及她过去对雇主组织的贡献。然而，他们未讨论她具体的拟从事事业，也未解释其为何具有全国重要性，亦未谈及她拟从事工作的潜在更广泛影响。因此，这些推荐信不能证明申请人符合Dhanasar框架第一项要件。此外，我们注意到申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar框架第二项要件的考量因素，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍人士本人 ”。26 I&N Dec. 第

890页。第一项要件下的问题是申请人是否证明了其拟从事工作的全国重要性。

最后，我们注意到申请人提供了一封来自市场营销领域某大学教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架第一项要件时，该作者强调申请人将“通过作为演讲者参加美国重要的销售和分销活动，如大会、研讨会、展会、工作坊、大学和学院讲座及许多其他活动”，以及通过对其雇用其服务以增加该行业销售的公司收入产生积极影响，在全国层面为医疗产品行业作出贡献。然而，该专家意见信非常笼统，主要侧重于整个医疗保健行业的重要性，未涉及申请人的五年商业计划、其中描述的具体拟从事事业、其预期实质性经济影响，或申请人拟从事的咨询业务在该领域的任何更广泛影响。

我们注意到，USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询性意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上；另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在本案中，专家意见信的许多内容与申请人拟从事事业的全国重要性缺乏相关性和证明价值。

虽然申请人的证据表明其拟从事事业将如何对其商业客户及其员工产生积极影响，但未证明该事业将如何产生符合全国重要性的更广泛影响。因此，申请人未能证明其拟从事事业符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否符合Dhanasar框架其余要件项下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。