SEP142023_02B5203 · 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：26903002 日期：2023年9月14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）

申请人是一名总经理兼运营经理，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任未就申请人作为持有高级学位的专业人士是否符合EB-2分类资格作出认定。此事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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christo'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。

I. 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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

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，加上在专业领域至少五年的逐步晋升经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其应获得对工作邀请要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于外籍人士资格的性质或拟议事业，外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外籍人士的贡献中受益；以及对外籍人士贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

II. 分析

本办公室将首先处理门槛要求，即申请人必须符合该法第203(b)(2)(B)(i)条下的分类资格，因为审理主任未就此问题作出认定。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

申请人提交了其在美国[已隐去]大学的工商管理硕士学位的文凭和学业成绩单。考虑到记录中的这一证据，本办公室认定申请人已证明其符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 规定的作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格。

本办公室现转向申请人在 Dhanasar 下的国家利益豁免资格。审理主任认定，申请人的拟议事业不具有实质价值和国家重要性，因为他未确定具体且一致的事业。[2] 在审查记录后，本办公室认定申请人证明了其拟议事业的实质价值，但未证明 Dhanasar 框架第一项要件下的国家重要性。

申请人最初对其拟议事业的描述如下：

我在美国的职业计划是继续担任总经理兼运营专业人士，就如何正确规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营向美国公司提供建议。我打算继续利用我从超过14年经验中获得的广泛专业知识和知识，向美国公司提供专家管理服务。此外，我在金融服务、制造业、银行、体育、技术和零售行业公司管理方面的商业经验，将使我能够与希望在这些领域获利的美国公司合作，尤其包括那些正在开展业务或计划将其业务扩展到国际的公司，以最大的便利。事实上，我已经收到一家美国基地公司[已隐去]的工作邀请，在我的事业领域担任首席运营官。[已隐去]

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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人纳入了关于广泛主题的各种行业报告和文章，例如金融业的未来、适当的公司管理、管理职业分析，以及国际公司和外国投资在美国的重要性。这些文件提供了关于其作为运营经理职业的一般展望以及商业和金融领域的背景信息。因此，本办公室认定申请人的初始事业具有实质价值，并撤销审理主任决定中的这一部分。

然而，证据未能证明申请人的事业符合 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性要素。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份更新的专业计划，其中指出他将作为“ 总经理兼运营专业人士，就如何正确规划、指导和协调公共或私营部门组织的运营向美国公司提供建议 ”，但也介绍了其自己的咨询公司[已隐去]。申请人的商业计划指出，公司的使命是帮助“ 家族企业为继任做准备，并在运营中适应更现代的方法 ”。审理主任认定，关于拟议事业的新事实构成重大变更，旨在使有缺陷的申请符合 USCIS 要求，并引用了 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)（申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出重大变更）。

[2] 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出重大变更。

在上诉中，申请人并未对其拟议事业的变化提出异议，甚至未予提及。因此，我们认定该问题已被放弃。参见 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（当答辩人未能对决定中所处理的问题进行实质性上诉时，该问题在上诉中被放弃）；另见 United States v. Fernandez Sanchez, 46 F.4th 211, 219 (4th Cir. 2022)（认定未就资格问题提出论点即在上诉中放弃该等论点）。

相反，申请人作出笼统主张，称审理主任未适用适当的证明标准，且未对提交的证据给予“ 应有考虑 ”而犯错。然而，申请人并未就记录或审理主任的结论具体支持这些主张。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡其证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

我们进一步指出，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”及其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人提交了讨论商业领域和管理职业重要性的行业报告和文章；然而，它们未提供关于申请人拟议事业的任何具体信息，不足以确立该事业的国家重要性。

同样，申请人的推荐信未涉及其具体事业的“ 潜在预期影响 ”，同上，而仅讨论其过往成就和对前雇主及客户公司的贡献。例如，[已隐去]一名董事会成员[已隐去]表示，申请人“ 商业知识、实践经验和[已隐去]交往技能的独特结合为我们公司的成功做出了重大贡献。 ”[已隐去]一名前首席运营官[已隐去]赞扬申请人在公司物流配送和仓储部门建立了“ 一个为东南部13个州超过500家门店供货的流程 ”，并制定了“ 一份复杂的预算，为公司节省了超过400万美元的运输成本。 ”虽然推荐信表明对申请人及其工作的高度评价，但它们未讨论申请人的拟议事业或其具体影响。

我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，第890页。在上诉中，申请人声称，作为一般运营经理，他“ 可以就业务发展和销售扩张的潜在机会以及有效的市场策略和举措向公司提供建议 ”，且其活动“ 将对美国市场产生多重积极影响，从而代表国家提升商业

运营，并促进形成精简的经济格局。”申请人进一步主张，其事业将“通过带来有竞争力的服务、帮助国家发展以及为美国经济创造收入，帮助美国保持竞争力。”

然而，未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在此，记录未证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则为我国提供重大积极经济效应。申请人必须提交相关、具有证明力和可信的证据，以确立拟议事业的国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

申请人未提供证据支持其作为一名或多名雇主的一般运营经理的事业将具有重大积极效应，或否则将产生超出那些雇主的更广泛影响，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国经济。记录中不包含关于任何可直接归因于其运营管理活动的预计美国经济影响或就业创造的佐证信息或证据，以达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济效应”水平。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

此外，申请人未证明其拟议事业将如何实质性惠及其将从事的领域，如 Dhanasar 所设想：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。申请人未提供任何证据表明其技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合 Dhanasar 的第一项要件。因此，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的主张。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。