APR232025_06B5203 · 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：37480396 日期：2025年4月23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）

申请人是一名电信领域的首席执行官兼企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作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驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，且其事业具有实质价值。然而，审理主任还认定，申请人未能证明其事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进其事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类资格，则必须随后证明其值得对工作要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人是一名电信领域的首席执行官兼企业家，打算开设一家电信公司。根据其商业计划，申请人将是该公司的唯一所有者，公司将"专注于在电信领域开展全面的市场分析、开发定制服务并建立战略合作伙伴关系"。此外，申请人表示，她的"使命是在农村和服务不足地区部署先进电信基础设施，确保高速互联网接入，这对教育、医疗和经济机会至关重要"。

在初步审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立EB-2分类和国家利益豁免资格。

在审查申请人的答复后，审理主任认定申请人已证明其符合高级学位专业人士的EB-2分类资格及其事业的实质价值。[2] 然而，审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进其事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。具体而言，审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业"将产生超出其公司和客户范围的影响，以与国家重要性相称的程度影响该领域、行业或更广泛的美国经济"。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地"对[其]国家重要性分析过于狭窄"、"过度强调地理范围"以及"低估了[申请人]对美国国家电信和数字需求，特别是服务不足农村地区的贡献"。

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院的结论，即USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

[2] 申请人最初提交了来自[已隐去]的"电信服务与网络专家文凭"以及来自[已隐去]的"电信工程师学位"或"titulo de Ingeniero en Telecomunicaciones"以及工作经验证据。在补件通知中，审理主任要求申请人提供其完整成绩单。作为答复，申请人提供了其电信工程师学位的教育评估及该学位的成绩单。评估指出该课程长度为"4.5年"。根据AACRAO EDGE（美国外国教育等效性资源），"Titulo de Ingeniero"或"工程师学位"是在完成五年高等教育后授予的。因此，在我们面前的记录中，申请人的学位是否等同于美国的学士学位尚不清楚。由于我们基于其他理由解决此上诉，我们保留对此问题的决定。申请人应在未来向USCIS提出的任何需要高级学位的福利请求中解决此问题。

对美国国家电信和数字需求，特别是服务不足农村地区的贡献。"

在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注"外籍国民拟从事的具体事业"。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们"寻找更广泛的影响"，且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响"。同上。我们还指出，"一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性"。同上，第890页。我们在确定国家重要性时关注申请人具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人主张Dhanasar"显然不要求以地理方式衡量国家重要性；相反，它关注更广泛的影响，包括对电信和技术等领域的贡献"。我们同意。"某些以地方或区域为重点的事业可能具有国家重要性，尽管难以就地理范围进行量化。"同上，第887页。

根据申请人的商业计划，她的公司将"旨在通过提供既有影响力又可持续的解决方案来重塑电信格局"。她的公司将在"美国联邦各州肯塔基州、马萨诸塞州、宾夕法尼亚州和弗吉尼亚州"运营。[3] 审理主任认定，虽然申请人"声称[申请人]将专注于服务不足和农村社区，但没有证据支持对其服务的兴趣、没有证据表明她的工作将导致所声称的影响，或[有]潜力在如此广泛的区域（跨多个州）与其公司运营"。审理主任在其决定中也无法"得出结论[认为申请人]将开展具体拟议事业的任何区域是经济萧条的"。

申请人提交的文章提供了关于宽带的背景信息、与其扩展相关的收益和成本，以及农村和城市地区之间的差距。然而，这些文章并未讨论申请人的拟议事业或她的事业将对其提到的各州该领域产生的任何影响。例如，美国农业部题为"农村宽带案例"的报告讨论了"农村和城市地区之间严峻的基础设施差距"，但未提及申请人计划运营的州或其事业。我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其公司将在经济萧条地区运营以展示财务影响，或她的具体事业有潜力产生她所声称的影响以达到国家重要性的水平。

申请人提交了支持信和专家意见书以试图证明其事业的国家重要性。[4] 这些信件讨论了申请人的技能、经验和教育

[3] 我们注意到其商业计划中提供的地图错误地将"Masachhusets"列为密苏里州所在位置，同时错误地将肯塔基州命名为"Cennsvania"。

[4] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

但未讨论其拟议事业如何具有国家重要性以及她将如何实现其事业目标。例如，E-J-P-F-的一封信函称，申请人“ 拥有扎实的学术背景和电信领域的丰富经验 ”。此外，该信函称，申请人“ 解决冲突并谈判互利协议的能力是她最大的优势之一 ”。同样，L-B-的一封信函称，申请人“ 丰富的经验使她具备独特条件，能够在美国关键基础设施中担任顾问这一关键角色 ”，并且“ 她在电信网络和服务的管理与提升方面的专业知识将对应对优先的国家挑战发挥关键作用 ”。尽管作者们赞扬申请人的能力和经验，但这些信函几乎没有提供关于申请人的事业将如何产生更广泛影响从而达到国家重要性水平的信息。虽然我们认可申请人过去的成就和她成功的职业生涯，但申请人的经验和专业知识是Dhanasar第二项要件下需要考虑的因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人提交了一封来自___的专家意见信，该专家为___的___。我们认可该信函包含了对申请人拟议事业国家重要性的分析主张。___称，申请人是“ 一位经验丰富的电信工程师，在移动和固定通信方面均拥有广泛经验 ”，并“ 在移动网络规划、项目管理和售前工程方面拥有经证实的业绩记录 ”。此外，___称，申请人的事业“ 将对更广泛的电信领域产生重大影响，并具有达到国家重要性水平的影响 ”。此外，___称，申请人的事业“ 具有雇用美国工人的巨大潜力 ”，“ 将广泛增进社会福利 ”，并影响一项“ 属于国家倡议主题 ”的事项。

此外，___主张，申请人的事业“ 代表了美国的一项关键进步，将尖端电信解决方案融入农村和服务不足社区的肌理之中 ”。___还主张，申请人的事业“ 将对更广泛的电信领域产生重大影响，并具有达到国家重要性水平的影响 ”。他表示，申请人的事业“ 将部署先进的电信基础设施，确保 ”1900万无法获得高速宽带的美国人“ 获得可靠的互联网接入 ”。

然而，尽管有这些陈述，我们同意审理主任的意见，即该专家意见信几乎没有证明价值，因为该信函没有实质性地讨论申请人拟议事业的细节以及它将如何具有国家重要性。___没有解释申请人的事业将如何对美国经济产生实质性而非边际性的影响。___仅概括性地断言，申请人“ 有望对美国经济产生实质性影响，将该项目提升至国家重要性 ”。___没有解释申请人将如何获得先进电信设备、该设备将如何显著减少无法获得宽带互联网的美国人数量，或申请人的事业将如何实现所声称的结果。此外，申请人的商业计划没有讨论先进电信设备的获取，而是侧重于“ 咨询和培训 ”。记录中的证据不支持___关于申请人事业将达到国家重要性水平的主张。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格认定的推定证据。Id.

申请人还主张，其拟议事业将“ 在工程、项目管理和技术支持领域创造众多高技能岗位 ”。她进一步主张，所创造的职位“ 将刺激地方经济并降低失业率 ”。审理主任根据申请人的商业计划认定，申请人的公司第一年将共有五名员工，到第三年将增长至十三名员工。根据申请人的就业预测，审理主任认定，申请人未能证明其事业将导致大量劳动者就业。在上诉中，申请人主张“ 电信行业是美国的重要就业来源 ”，并且“ 仅宽带网络的扩张一项，就可能在今后五年内创造1.2 million个就业岗位 ”。然而，申请人未提出任何论证，说明审理主任在认定到第三年雇用十三名员工未达到国家重要性水平方面存在何种错误。没有任何材料显示申请人的具体事业将直接雇用大量电信劳动者。参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（拒绝处理书面论证意见中对某一论点的“ 顺带提及 ”，该提及未提供法律依据）。

接下来，申请人在上诉中主张，其事业具有国家重要性，因为它将改善服务不足地区的电信基础设施，促进创新和技术进步，并带来经济增长以及教育和医疗改善。审理主任认定，证据“ 未能证明该具体事业将产生此类影响 ”。我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其事业将如何实现所声称的结果。申请人主张，其事业将增强连通性、推进5G部署、创造就业、刺激地方经济、推动创新、提高生活质量并为国家倡议作出贡献。然而，申请人没有证明其事业将如何具体导致此类结果。例如，申请人主张，“ [高]速互联网的接入通过支持远程医疗服务、远程教育和获取政府服务来改善生活质量。 ”但是，申请人没有表明其特定事业如何可能产生这些结果。我们认定，申请人事业的预期益处过于间接，无法达到国家重要性水平。

我们认定，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求，因此未能证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能证明其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。