AUG262024_13B5203 · 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：33408010 日期：2024年8月26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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能确立对基础移民分类的资格。审理主任进一步认定，申请人未能确立对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。本事项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资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。此外，申请人必须表明对工作邀请要求的自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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，且

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人打算从事信息技术工作，创办自己的公司，名为
佛罗里达。申请人表示，他将“ 提供全面的咨询服务，使 ISP（互联网服务提供商）能够提供高度安全、可扩展、增值的语音、视频和数据服务。 ”

关于实质价值，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体现。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人确立了拟议事业的实质价值，但未确立其国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在上诉中主张，审理主任的决定未对所提供证据进行完整分析，并且“ 仅仅关注其中部分证据，而未真正讨论所有相关内容。 ”2 申请人声称，他在巴西现任公司担任 CEO 职位，并“ 以对卓越和创新的坚定承诺为特征 ”。尽管申请人提供了讨论联邦通信委员会所设立《国家宽带计划》的证据，并主张其领域被列入国家科学技术委员会的关键和新兴技术清单，但本案的问题不是这些倡议以及互联网接入和网络改善或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其特定拟议事业——通过其在佛罗里达地区的公司提供信息技术咨询服务——具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”Id。本办公室还指出，“ 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。

申请人还主张，其事业属于 STEM（科学、技术、工程或数学）职业。关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明 STEM 事业既具有实质价值又具有国家重要性。3 许多旨在推进 STEM 技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，

2 尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。
3 一般见 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。

而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。4 另一方面，例如 STEM 中拟议的课堂教学活动可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的 STEM 教育领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。5 在此，申请人未表明其事业旨在推进 STEM 技术和研究或具有广泛影响，而只是通过在 STEM 职业内工作来提供其有限的专业服务。

此外，申请人主张其“ 职业和经验[已]表明他如何影响了巴西的互联网接入领域 ”，并讨论了其在巴西公司的过往成就。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。本案的问题是，其拟从事的特定事业根据 Dhanasar 第一项要件是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其业务将如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对更广泛的领域产生影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件表明其事业如何充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平对更广泛的领域或美国经济产生影响。

最后，尽管申请人为拟设公司提供了商业计划书，但申请人未提供任何支持性证据来佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划书所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。尽管商业计划书预测销售额从第 1 年的 528K 美元增至第 5 年的 1.45M 美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划书声称第 1 年创造 6 个职位、到第 5 年创造 18 个职位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未表明，除了为其预期客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或表明它将提供重大积极经济影响。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求证明拟议事业的全国重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格将没有实际意义，审查申请人是否符合基础移民类别的资格同样没有实际意义。6

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦不能以裁量方式获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，上述各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须对最终决定并非必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。