DEC042024_08B5203 · 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：34828200 日期：2024年12月4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，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。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符合豁免所需工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益的资格。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资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。此外，申请人必须证明对工作邀请要求进行自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的实质。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，以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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）。

二、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“ 为致力于提供电信服务的[公司]提供专业咨询服务。 ”2 随申请一并提交了一份专业计划，其中他陈述“ 拟议事业的范围侧重于为技术、媒体和电信行业的跨国和区域公司提供销售管理、管理和技术咨询方面的专业咨询服务。 ”

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，我们关注的是“ 外籍国民提议从事的特定事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

尽管申请人提供了讨论电信重要性、“ 为保障美国无线未来而立法 ”以及竞争或中国对拉丁美洲影响的文章，但此处的问题不是这些主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其作为电信顾问提供服务的特定拟议事业具有国家重要性。同样，他提交的文章涵盖广泛主题，如信息技术（IT）基础设施和 IT 行业趋势，而非确立其特定专业服务的国家重要性。3

在 Dhanasar 中，我们指出“ 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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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。

申请人强调其“ 专业知识和成就 ”。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身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他提议从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

同样，申请人还主张为其出具的推荐信讨论了其工作在该领域的影响，并称申请人的拟议事业具有国家重要性。尽管这些信件讨论了申请人对各客户的具体服务，

2 虽然我们未逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。此外，尽管申请人在上诉中主张审理主任的决定未能充分评估所提供的证据。经对记录的重新审查，我们认定审理主任在否决申请的决定中并无错误。

3 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

但这些信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于其特定客户，这些客户因其服务而雇用他。此外，这些信件涵盖申请人先前的工作和成就，更多涉及 Dhanasar 框架的第二项要件而非第一项要件。Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其服务将如何广泛影响该领域并达到国家重要性的水平。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。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未证明其咨询服务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。尽管申请人继续笼统声称其原始申请和对审理主任证据请求的回复“ 清楚地确立了拟议事业如何通过彻底改变美国的电信和技术行业来带来变革性经济利益 ”，但申请人未充分解释或证明其特定拟议事业将如何产生任何预期的美国经济影响或创造就业。对记录的审查显示，申请人提供的证据作出笼统声称，例如其拟议事业“ 将帮助公司和个人作出更明智的决策，从而创造更多就业和财富，最终以税收形式返回政府，用于资助社区倡议和社会基本需求。 ”申请人进一步认为，在其指导下，公司的扩张“ 可以增强其收入来源并扩大其客户群，促进 ”中小型企业的“ 增长和成功 ”（着重号为原文所加）。其关于“ 雇用美国工人的潜力 ”的陈述表明其拟议事业“ 具有通过创造就业机会和刺激经济增长来惠及美国经济的显著潜力 ”。然而，除对其咨询服务被请求时结果的推测外，这些陈述没有证据支持。没有此类证据，记录未显示其服务或职位对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未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 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。[4]

4 参见 INS v. Bagamashad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

三、结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，亦未能证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。