JAN172025_04B5203 · 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：34870194 日期：2025年1月17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）

申请人是一名信息技术（IT）业务分析师，寻求以持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，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、并因此豁免劳工证（labor certification）将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，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。本法第203(b)(2)(A)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，加上在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)。专业（Profession）定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求（job offer requirement）给予“符合国家利益”的裁量性豁免。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

本法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位（well-positioned）以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

如随申请提交的商业计划所述，申请人的拟议事业是来到美国，为其初创IT咨询公司担任首席执行官（CEO）。其公司旨在“ 提供专注于网络安全、数据隐私和保护技术的咨询服务 ”。此外，申请人公司所称的主要目标是“ 通过成为知识转移公司并与美国信息安全技术界分享最佳市场实践、培养网络安全专业人员、为机构降低风险和财务损失，并在高要求的IT网络安全专业生态系统中提取最大价值，从而产生高度的社会和经济影响 ”。申请人还主张其公司将有助于解决网络安全和IT领域的劳动力短缺问题。申请人进一步通过其商业计划主张，其在巴西网络安全市场的背景为其提供了在美国担任CEO这一角色所需的经验。

审理主任认定，尽管申请人确立了其拟议事业的实质价值，但其未确立该事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该拟议事业，或豁免工作要求将有利于美国。本办公室同意申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，并将据此驳回上诉。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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前瞻性影响（potential prospective impact）。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，申请人未确立其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。具体而言，审理主任认定申请人未确立其拟议事业将对IT咨询领域产生更广泛的影响，或具有

2 参见 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上诉法院，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
3 审理主任否决了该申请，但未就申请人作为高级学位专业人士的EB-2分类资格作出认定。由于申请人未能推翻审理主任关于记录未确立豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益的认定，本办公室无需处理其作为高级学位专业人士是否符合EB-2分类资格的问题。

显著潜力以雇用美国工人，或以其他方式产生重大积极经济影响，从而确立其国家重要性。

尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。一项事业若“具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区……”，则可能具有国家重要性。同上，第890页。申请人在上诉中主张，其咨询公司将美国工人创造就业机会，并将通过“为联邦和州政府增加税收收入”对地方和国家经济产生重大影响。在其商业计划和上诉中，申请人表示其拟议的IT咨询公司在开业头五年结束时有可能雇用23人。然而，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。此外，即使为拟议事业的收入和创造就业预测提供了充分依据，这些数字也不能确立申请人公司将以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未解释其拟议的就业指标如何在其业务预定运营区域之外产生影响。经重新审查，本办公室认定申请人未确立其拟议事业将产生重大积极经济影响。

尽管已证明其企业有潜力为客户提供有价值的服务，但申请人未能证明其具体拟议事业将具有实质性的国家影响，或超出其公司所服务的个别客户而产生更广泛的影响。在上诉中，申请人提及其企业的众多潜在贡献，例如：改善网络安全以促进小企业增长和国民经济发展、减少数据泄露和暴露、以及支持部署符合国家利益（如保护关键基础设施）的有效IT解决方案。他主张其咨询公司将实现这些目标。他此前提交了一份商业计划和推荐信，以支持其关于拟议事业将产生重大、广泛影响的断言。这些推荐信谈及申请人在身份管理服务方面的技能和知识，称其“极其胜任且敬业”。在确定拟议事业的国家重要性时，根据Dhanasar案，我们关注“外国国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，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具有国家甚至全球影响。”Id. 尽管申请人声称其公司将对国民经济以及商业发展、身份管理和网络安全的许多方面产生广泛影响，但申请人提交的证据未能证明其拟议事业将以如此大规模运作，从而对其声称的任何行业产生国家影响。申请人也未能证明其拟议事业将如其所称显著缓解IT领域的全国性劳动力短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。申请人强调了网络安全的重要性，并声称由于所需服务的必要性以及发展企业以支持美国经济的价值，其业务将具有国家影响。虽然我们承认商业和信息技术领域的重要性，但申请人未能证明其拟议事业将对整体领域产生更广泛的影响，以确立其国家重要性。See id. at 893。

因此，我们认定记录未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其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。