JUL182024_03B5203 · 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：31929938 日期：2024年7月18日

对内布拉斯加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和电信领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定记录已证明申请人属于持有高级学位或同等学历的专业人士，但未证明其有资格并应作为自由裁量事项获得国家利益豁免。此事现依据 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。

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在科学、艺术或商业领域拥有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础 EB-2 分类的资格，则必须进一步证明其应作为自由裁量事项获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下事项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其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人符合基础 EB-2 分类所要求的持有高级学位或同等学历的专业人士资格。[2] 因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明根据 Dhanasar 框架，豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

Dhanasar 框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。同上。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

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。同上。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，本办公室考虑拟议事业的“ 潜在前瞻性影响 ”，并“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ [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。 ”同上。此外，“ 一项事业如果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，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。

为支持其表格 I-140，申请人部分提供了一份执行计划，反映其打算创建一家公司，旨在“ 通过提供定制咨询服务并针对每个客户独特挑战精心打造创新解决方案，从根本上改变电信和边缘云计算格局…… ”申请人还提交了若干文章，概括描述电信和云计算

[1] 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）。

[2] 本办公室注意到，审理主任后来与该结论相矛盾，称申请人“ 未通过高级学位或特殊能力证明[其]符合第二优先分类的资格。 ”然而，由于审理主任继续裁定申请人是否应获得国家利益豁免，本办公室认为这一矛盾属于无害错误，未对审理主任的决定产生实质性影响。

行业在美国的重要性及影响。申请人还提交了一封专家意见书，该意见书从申请人的执行计划中复制了对拟议事业及该事业旨在提供的服务的描述，并概括讨论了美国电信和云计算行业的重要性及由此产生的益处。

虽然本办公室认可申请人在电信和云计算领域的教育背景和经验，以及这些领域对美国经济的整体影响，但本办公室的重点是申请人拟从事的具体事业，而不是该个人将从事的行业或职业的重要性。见同上，第889页。在此，申请人未提供足够的信息和证据，以证明其打算通过公司提供的定制咨询服务以及针对每个客户独特挑战的定制解决方案将超出其特定客户群。此外，尽管其声称将从根本上改变电信和边缘云计算格局，但其未充分解释或证明其拟从事的具体工作如何提供原创性创新以推进电信和云计算领域，或以其他方式在该领域具有更广泛的影响。[3]

同样，尽管申请人笼统地声称其拟议事业将创造全职工作岗位，但记录不足以证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响。参见同上。首先，我们注意到，尽管申请人声称他将在“第1年”雇用24个全职岗位，但他未在财务预测中计入这些岗位的成本，也未以其他方式提供充分的佐证证据以证明具有实现这些雇用的重大潜力。并且，尽管我们并非轻视申请人公司将对美国经济作出的潜在贡献，但申请人提供的证据反映，2017年云计算为美国国内生产总值贡献了214 billion美元，并增加了2.15 million个工作岗位，且电信行业内的5G预计将在未来15年内创造4.6 million个工作岗位（截至2023年）。因此，即使假定申请人关于在“第5年”末累计约1 million美元收入并已雇用75名全职员工的预测是准确的，这些预测虽然积极，但与整个行业相比，不足以证明实质性积极经济影响。据此，我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

[3] 例如，申请人未充分区分其公司将提供的服务（如“边缘云和电信基础设施构建”和“5G虚拟功能上线”）与其他公司已提供的服务，以使其被视为在该领域具有更广泛的影响。见例如，https://www1 Vus/en/solutions/telco-cloud.html（最后访问于2024年7月18日）（声称 产品使电信和边缘云能够轻松设计、部署和运营5G服务）；Microsoft，https://azure.microsoft.com/en-us/resources/cloud-computing-dictionary/what-is-edge-computing（最后访问于2024年7月18日）（列出Microsoft提供的边缘云计算服务）；T-Mobile，https://www.t - mobile.com/news/business/t-mobile-and-google-cloud-join-5g-advanced-network-solutions（最后访问于2024年7月18日）（解释T-Mobile和Google正在将5G和边缘计算相结合）；Cisco，https://www.cisco.com/c/en/us/solutions/service-provider/telco-cloud.html（最后访问于2024年7月18日）（描述通过Cisco提供的电信云解决方案的可用性）。并且，虽然本办公室认识到“网络健康监测”和“24x7支持”可能不是其公司所提供服务中最突出的，但申请人未充分描述这些服务将如何在电信或云计算领域具有国家影响。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，即其必须证明拟议事业具有国家重要性。因此，我们认定其未能确立其符合资格，或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。

我们注意到，审理主任亦认定申请人未能确立其处于有利地位以推进其拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求不会对美国有利。尽管申请人在上诉中对这些结论提出异议，但由于我们认定申请人的拟议事业不具有国家重要性已足以处分我们的决定，我们拒绝审理并在此保留关于这些问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出决定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）。

命令：上诉被驳回。