JUN062025_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：38704898 日期：2025年6月6日

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名数字营销和社交媒体顾问及企业家，寻求以高级学位专业人士或特殊能力人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并请求对该分类所附的工作邀请要求行使自由裁量权的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，则必须证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量权的豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第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，其中规定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：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 其处于有利地位推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请及由此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

1 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法院的立场，认定 USCIS 对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

二、分析

申请人在下级提交了证据——包括一份土耳其研究生学位副本和文凭评估——表明她拥有美国同等学士和硕士学位，因而作为持有美国同等硕士学位的高级学位专业人士符合 underlying EB-2 分类资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(A)。但 SCOPS 未处理其 EB-2 分类资格，我们在上诉中亦不触及该问题，特此保留。

我们面前的问题是，申请人是否根据 Dhanasar 框架及其所要求的三项要件值得行使自由裁量权的国家利益豁免，其中任何一项要件均具有决定性。在该框架下，第一项要件“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”聚焦于她拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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；在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

SCOPS 认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据未能证明其具有国家重要性，因此她未满足 Dhanasar 的第一项要件。2 在上诉中，申请人主张 SCOPS 未正确适用 Dhanasar 框架，未能适当考虑其拟议事业和所有相关证据，并重申其国家利益豁免资格。我们认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，因此上诉将基于此理由被驳回。

记录显示，申请人于2004年在土耳其获得美国同等四年制政治学和公共管理学士学位，并于2011年获得美国同等经济学和金融学硕士学位。作为其未来公司在本国的创始人和首席执行官，申请人计划“ 为中小企业（SME）构建一个基于人工智能（AI）的在线评估平台 ”，以降低商业风险并提高其成功率。

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于她拟在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域从事的具体事业。同上 at 889。在评估拟议事业所主张的潜在前瞻性影响及其是否具有国家重要性时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性和证明价值）。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

尽管申请人所描述的拟议事业具有价值，但证据未能证明其具有显著潜力雇用美国工人、在本国产生重大积极经济影响、在其未来业务及其未来客户之外对国家或全球层面广泛影响行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。

在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依据其学术资历以及在数字营销和社交媒体咨询及相关平台和内容管理方面的工作经验，如其简历和支持信所示。她重申

2 SCOPS 进一步认定，证据也未满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。

其18年的工作经验和专业技能使她非常有资格构建基于 AI 的在线中小企业评估平台以降低中小企业失败率，她声称这本质上对所有中小企业都至关重要。她还声称，鉴于中小企业在美国庞大且关键的经济存在（如一般行业文章指出中小企业行业的重要性所示）及其对尖端 AI 中小企业评估产品的需求，其拟议事业将产生重大积极的经济和社会影响。然而，上述证据和主张聚焦于她的经验、技能以及中小企业行业的重要性，涉及 Dhanasar 的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”以及她是否“ 处于有利地位 ”推进其事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，一般行业报告和文章主要涉及中小企业行业的重要性，而非她本人拟从事的开发基于 AI 的在线中小企业风险评估平台领域，且记录中不含任何具体证明证据表明此类在线平台存在国家利益。

为根据 Dhanasar 第一项要件评估拟议事业的国家重要性，我们审视其“ 潜在前瞻性影响 ”，并评估申请人拟从事的具体事业是否如要求具有更广泛的国家意义，而非其拟从事的职业或行业的重要性。同上 at 889。在此，她拟作为在线平台开发者工作，以评估中小企业失败率并帮助中小企业避免常见的商业设立陷阱；评估市场状况、风险和竞争力；并优化其战略，她声称这最终将防止私人和政府资金损失，并帮助挽回本国超过1800亿美元的损失国内生产总值（GDP），即使整体中小企业失败率仅改善20%，也能挽救超过一百万个工作岗位。申请人还声称，其拟议的在线中小企业评估平台将是“ 独一无二的创新 ”，具有真正新颖的“ 自动评估能力 ”。然而，她并未声称，且记录中也不含任何证据表明，她正在或她本人已开发任何基于 AI 的中小企业评估平台或模型，或她在土耳其获得的所谓相关技能已经或将会被本国的在线评估平台行业或中小企业行业认可或采用，或以其他方式具有广泛影响。除其一般性主张外，记录也缺乏证据说明其基于 AI 的在线中小企业评估平台具体何时或如何挽救数十亿美元的美国 GDP 并挽救数百万个工作岗位。她也未声称她能够仅凭自身技能独立构建其拟议平台，且记录缺乏证据表明任何美国实体对其未来公司有兴趣，从而可能以全国可区分的方式表明其拟议事业具有行业范围的意义。

尽管我们承认拟议事业可能对其职业、其未来公司及其客户产生积极影响，但申请人未能有说服力地解释，且记录（主要包括其主张、商业计划、支持信以及与中小企业相关的一般行业报告）未能充分证明其拟议工作将如她所称对美国行业产生国家或全球影响，而非仅超出其未来业务及其客户群。

记录亦未显示拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”，这些可能表明国家重要性。同上，第890页。商业计划包括一份人员图表和一份五年计划，其中列明申请人（Petitioner）为创始人、首席执行官兼营销与业务开发主管，初期另有一人担任“ CTO ”（首席技术官），到第五年另有25名员工。商业计划还根据其自身预测，预计第一年总收入为75,080美元，

到第五年为27,962,000美元，剩余净利润约为25,000,000美元。3 然而，这些预测缺乏可客观证实它们的佐证证据，且记录未证明她将具体如何实现这些预测。商业计划也未包含针对其25名未来员工的具体组织计划或职责描述，且记录缺乏基于证据的理由来支持不断增加的人员配置预测及所称的业务扩张需求。申请人还提交了证据，证明她最近提交了公司注册文件以在德克萨斯州设立其公司，且她列为公司CTO的人将从土耳其提供资金。然而，即使职位和利润预测准确，且她为其未来业务获得实际投资，申请人也未证明该事业对地区或国家经济的经济利益及预计就业将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平，无论是一般而言还是特别在经济萧条地区，26 I&N Dec. 第890页。

尽管如此，她仍继续强调其过往经验和成就以及帮助中小企业成功的重要性，我们予以认可。但如前所述，所引用的主张及相关文件涉及的是她是否根据Dhanasar第二项要件（而非第一项要件）处于推进其事业的有利地位，因此并未表明其拟议事业将具有表明国家重要性的实质性积极经济或社会影响。

如前所述，拟议事业的重要性是按其具体的潜在预期影响来评估的，而不是按她基于其资格拟从事的职业的重要性（或按可能依赖各种风险评估工具的其他行业的重要性）来评估。同上，第889-890页。因此，国家利益豁免的目的不是为在美国的个人商业或就业机会提供便利。任何寻求此类豁免的人都必须证明其拟从事的具体事业具有国家重要性。同上。

虽然我们认可申请人希望为在线中小企业评估行业做出贡献，但申请人未以具有证明力的证据确立其拟议事业将以具有国家重要性的方式具体推进其目标、在其领域具有更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性积极经济或社会影响。申请人未满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未确立其获得自由裁量国家利益豁免的资格。

由于所认定的拒绝理由，即申请人无法满足Dhanasar第一项要件，对本上诉具有决定性，我们在此不处理国家利益豁免的Dhanasar第二项和第三项要件。参见，例如，INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需处理对最终决定不必要的问题）。

裁定：上诉被驳回。

3 申请人还在下级程序中提交了一份修订版商业计划，其中数字相似，以计入税务计算并为预计成本和收入明细提供解释。