JUN272025_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

案卷编号：38599783 日期：2025年6月27日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人系商业咨询领域的国际法律顾问，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，并寻求豁免该分类所附的职位邀请要求（即劳工证要求）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)。

SCOPS驳回了该申请，认定虽然申请人已证明其符合基础分类的资格，但未能证明豁免所需职位邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其系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士。本法第203(b)(2)(A)条。若申请人已证明符合基础EB-2分类的资格，则须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求以符合“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。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值与国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认定，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）。

• 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系商业咨询领域的国际法律顾问，将在[已隐去]加利福尼亚州设立拟议事业。根据在案商业计划，其打算“提供全面的商业与法律咨询服务，帮助国际投资者和[美国]公司应对全球商业运营的复杂性，确保合规、运营效率与战略增长，同时促进可持续发展与合乎道德的商业实践。”

SCOPS认定申请人已证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得基础EB-2分类的资格。然而，尽管SCOPS认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但认定其未能证明该事业具有国家重要性，即不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。[2] 因此，SCOPS驳回了该申请，认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能证明其作为自由裁量事项值得获得该豁免。

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定“武断且反复无常”，且“似乎施加了法规或先例并未支持的额外、不当的证据负担”。具体而言，其主张SCOPS在Dhanasar框架内忽视或未能适当评估在案证据。[3] 经重新审查，本办公室同意SCOPS的结论，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此未能证明其满足Dhanasar的第一项要件。尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已对每项证据进行了审查与考量。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上。事业的 merit（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。在判断拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考量其潜在的前瞻性影响。同上。

申请人主张，SCOPS适用了Matter of Dhanasar并未支持的“人为提高的证据门槛”，因为其过于狭隘地构建了Dhanasar分析框架的第一项要件，且未能适当考量拟议

[2] SCOPS进一步认定，虽然申请人已证明其处于有利地位能够推进拟议事业，但未能证明综合权衡下豁免职位邀请要求将有利于美国。

[3] 本办公室不同意。案卷显示SCOPS在作出裁定时对全部证据进行了整体考量。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。参见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)）；另参见 Kazemzadeh v. U.S. Att'y. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

事业的“相互关联性质”。其主张，其将提供的服务“产生涟漪效应”，“使各行业能够适应全球市场趋势、满足不断演变的监管标准，并实施增强国家安全利益的网络安全措施”。然而，申请人未提供充分证据证明这些经济涟漪效应将归因于拟议事业。相反，在案的行业报告和文章讨论了此类服务的影响，但并未将其直接归因于拟议事业。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人主张拟议事业将带来国际投资，从而在金融、建筑和IT等行业创造新就业岗位，并将优先雇用本地人才。其主张拟议事业预计将创造法律顾问、财务分析师、项目经理和IT专家等职位，从而直接惠及美国劳动力。申请人声称这证明了拟议事业的国家重要性。根据在案商业计划，拟议事业预计将雇用20名员工，运营第一年将产生500,000美元收入，运营第五年将增至1,500,000美元收入。在Dhanasar案中，本办公室认定“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效应的事业——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。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在此，申请人未能证明其公司未来的员工规模和收入将在该地区、加利福尼亚州或美国提供重大经济利益。尽管为[已隐去]预测的收入表明该公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其公司将雇用美国员工，但其未提供充分证据证明[已隐去]运营所在的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。

申请人在上诉中进一步主张，SCOPS“过度强调创造就业”。其主张拟议事业不仅为客户提供量身定制的咨询服务，还“关乎培育一个增强美国市场竞争力、促进技术整合并简化跨境商业运营的生态系统，这些都是具有可证明的国家经济意义的因素”。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到国家重要性水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，案卷未提供充分文件证明拟议事业将如何培育所声称的生态系统，因此未能证明拟议事业的前瞻性影响将超越其客户，对商业咨询领域产生更广泛的影响。

申请人进一步主张，记录中的推荐信和意向书显示对拟议事业的前瞻性投资，从而将产生重大积极经济影响。推荐信一般讨论申请人的专业知识和技能。该证据可能与证明申请人满足Dhanasar分析框架的第二要件相关

，

该要件侧重于个人。4 然而，第一要件侧重于个人拟从事的具体事业。Id. at 889。意向书未充分讨论可归因于拟议事业的前瞻性经济影响。例如，来自! I的意向书讨论了该公司聘用拟议事业的法律咨询服务的意向，但未具体说明这将如何导致拟议事业产生所主张的重大经济影响。同样，来自~ I的意向书表明其意向投资$23 million建立一个位于美国的、专注于网络安全和l I技术开发的中心，但未充分说明这一进入美国市场的扩张如何直接归因于拟议事业，以致将产生所主张的积极前瞻性经济影响。

申请人进一步在上诉中主张，其工作将更广泛地影响该领域，因为其作为国际法律顾问和商业顾问的角色“直接影响经济发展的一个关键方面”。他依据记录中的文章，包括讨论美国法律服务、IT咨询和数字技术整合市场不断增长的文章，以及一份外国直接投资概览，以证明拟议事业的国家重要性。这些文章有助于提供背景信息。然而，它们并非申请人拟议事业本身具有国家重要性的证据。我们必须分析的是具体事业的重要性和前瞻性影响，而非该行业本身。

最后，申请人在上诉中主张，SCOPS的决定错误地将Dhanasar分析框架第一要件的评估与Dhanasar第二要件的评估混为一谈，因为该决定既认定拟议事业不可行，又认定申请人处于推进拟议事业的有利地位。然而，在Dhanasar中，我们认定，即使某人无法证明拟议事业最终更有可能成功，该人仍可能处于推进该事业的有利地位。See id. at 890。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一要件的要求证明拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合资格或经裁量本应获得国家利益豁免。因此，我们无需触及、因而保留对申请人是否符合Dhanasar所述第三要件项下资格的问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定各机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合资格或经裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为该决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

4 See 6 USCIS Policy Manual 5.D(l), https://www.uscis.gov/policy-manual。