JUN302025_01B5203 · 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：38766621 日期：2025年6月30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）

申请人系一名律师，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《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）最初批准了申请人的国家利益豁免请求，但随后撤销了其对申请的批准，因为他们认定申请人未能根据 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 所述分析框架的第一项要件证明其拟从事事业的全国重要性。因此，SCOPS 认定该申请系错误批准。现本事项依据 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，须以优势证据证明其符合资格。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 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士。本法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，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。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：(1) 拟从事事业兼具实质价值与

1 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 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

全国重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。同上。

在受益人获得永久居留权之前的“任何时间”，USCIS 均可基于“正当且充分的理由”撤销对申请的批准。本法第205条，8 U.S.C. § 1155。如有记录支持，申请的错误批准可构成撤销的正当理由。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 590。如果在撤销意向通知（NOIR）发出时，未经解释且未予反驳的记录本应导致申请被拒，则 USCIS 适当发出撤销意向通知（NOIR）。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。如果申请人未对 NOIR 作出回应，或未能克服所指称的撤销理由，则 USCIS 适当撤销对申请的批准。同上，第451-52页。

二、分析

在发出 NOIR 并考虑申请人的回应后，SCOPS 认定申请人符合基础 EB-2 分类中高级学位专业人士的资格，但未能根据 Dhanasar 分析框架确立其资格。具体而言，他们认定，尽管申请人证明了其拟从事事业的实质价值，但未能证明其第一项要件下的全国重要性。2 基于下述理由，本办公室同意 SCOPS 的认定，即申请人未能证明其事业的全国重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。据此，本办公室将驳回上诉。

申请人称其拥有超过十年的经验，在公共和私营部门为客户提供监管合规方面的咨询，尽管其中似乎不到一年与消防合规问题直接相关。他同时持有纽约和乌干达的律师执业执照。其职业经历包括法律与风险经理、研究助理、公司秘书、律师助理及法律助理等职位。

申请人寻求担任消防安全合规律师，在该职位上他将“通过向政府机构和私营实体提供专家合规咨询服务，在全国范围内促进对现代消防安全规范和法规的采纳与遵守，在国家和州两级领导有针对性的倡导工作，开展公众教育活动以推进消防安全和环境可持续性。”其拟从事的事业旨在“通过促进现代消防安全规范和法规的广泛采纳与实施，弥合消防安全合规方面的关键缺口。”其方法将整合监管分析、合规咨询服务、政策倡导和有针对性公众教育。

在认定申请人未能证明其事业在 Dhanasar 第一项要件下的全国重要性时，SCOPS 认定申请人未能证明其拟从事的事业将具有全国或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利，或将影响政府认定为具有全国重要性的事项。他们指出，其作为一名消防安全合规律师所能提供的益处过于间接，不足以具有全国重要性。

2 SCOPS 还认定申请人满足 Dhanasar 的第二项要件，但未满足第三项要件。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 错误适用了 Dhanasar 中的全国重要性标准，以其职业头衔而非其活动来评估其拟从事的事业，并侧重于其事业的地理广度而非其全国重要性。他还概括性地主张 SCOPS 曲解了其拟从事的事业，且未能对证据给予有理由的考量。然而，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从事事业的全国重要性，因此未能证明其符合国家利益豁免的资格。3

第一项要件，即实质价值与全国重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在确定拟从事事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。

在此，申请人未提供充分证据以履行其举证责任，证明其拟从事事业的前瞻性影响达到全国重要性的水平。特别是，记录未能说明其具体事业将如何充分延伸至其客户和其所培训的个人之外，从而以与全国重要性相称的水平更广泛地影响行业、地区或国家。

记录中的大部分证据和申请人的论点侧重于其领域的普遍重要性。他讨论了消防安全政策和合规的价值，并提交了各类行业文章，主题包括火灾预防与控制、野火、气候变化和消防教育。他还主张其事业与国家优先事项（包括消防安全合规和环境可持续性）的一致性凸显了其事业的全国重要性。然而，申请人的文章和报告并未提及或讨论其特定事业，包括该事业如何可能更广泛地影响该领域并达到全国重要性的水平。尽管本办公室认可与消防安全和合规相关领域的价值，以及在这些领域工作的个人的价值，但仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的全国重要性。见同上，第889页（指出在第一项要件下，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”）。申请人仍须证明该事业在该全国重要性领域中的潜在前瞻性影响。

尽管申请人在上诉中还主张 SCOPS 仅通过其职业头衔的视角狭义地解释其事业，未适当考虑其工作计划中概述的活动，但所描述的活动——合规咨询服务、公众教育举措、政策改革推进消防安全法规、旨在确立有约束力先例的战略诉讼以及利益相关者培训——似乎属于消防安全合规律师角色通常涵盖的活动。申请人未能证明，且记录未 delineate，这些活动如何对该领域产生更广泛的影响以达到

3 尽管我们未逐项讨论每一份证据，我们已审查并考虑了每一项证据。

国家重要性的水平，并表明SCOPS在其分析中犯了错误。此外，尽管他主张SCOPS对其工作的"简单化缩减"忽视了其"切实的国家影响"，例如拯救生命、保护财产和创建统一的合规标准，但这些概括性主张更多地依赖于整体消防安全和合规对行业、经济和社会福利的潜在益处，而非证明申请人的具体事业将如何产生此类结果。

证据未显示其向政府、消防部门和私营部门公司提供的合规咨询服务如何对该领域具有更广泛的影响，并代表任何类似于Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889中所述的流程改进或进步。证据也未证明其工作将超出其直接影响范围，产生所主张的区域性或全国性重要影响。例如，申请人作为其工作计划的一部分表示，他将与俄勒冈州消防局长和其他政府机构合作，以协调州和国家优先事项，解决区域需求，并最终制定一个可扩展的消防安全合规工作框架。但提交的证据并未反映，例如，俄勒冈州消防安全行动的现状，以说明该州任何不合规或其他问题的程度，其服务与现有或正在执行的服务有何不同或改进，或以其他方式表明其具体服务将如何产生所主张的益处。

尽管申请人还强调其计划与联邦机构建立伙伴关系，以分享最佳实践、政策改革，并在各司法管辖区推广统一的消防安全标准，他声称这最终将减少全国范围内的火灾风险，但他未提供证据基础来证明其工作的任何涟漪效应将产生如此深远的结果。因此，即使考虑申请人关于其合规框架可在各区域并最终在全国范围内扩展的主张，证据也未充分揭示其特定服务将如何导致任何具体的流程改进，并在与国家重要性相称的水平上更广泛地惠及行业、区域或国家。

证据也未说明申请人的倡导活动将产生所主张的更广泛影响。例如，虽然申请人向政府官员提交了信件和电子邮件，敦促他们在国会采取各种消防安全和环境相关行动，但记录并未反映这些活动导致了或将会导致任何行动或可证明的影响。申请人还声称他将参与公共教育项目，以提高意识和社区准备。然而，正如Dhanasar认定课堂教师拟议的事业不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们也认定申请人未证明任何未来的教育或培训活动将如何充分超出其直接客户和所培训的个人，在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响区域、国家或领域。

记录也未包含足够证据支持申请人所主张的其拟议事业将实现的积极经济效应。申请人声称，通过促进遵守最新消防安全规范和环境可持续实践，其事业将减少火灾造成的经济损失、降低风险、最大限度减少业务中断，并普遍保护全国各地的社区。他还声称其工作将通过创造建筑、改造、合规和消防安全检查等领域对熟练劳动力的需求，支持消防安全和建筑行业的就业创造，

改造、合规和消防安全检查。但除了这些概括性主张之外，他未具体详述，更不用说量化，他所主张的通过其事业将实现的积极经济利益，以及这些利益如何显著到足以达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济效应"的水平。Id. at 890。记录未显示其拟议事业与任何可证明的经济或社会福利效应之间存在足够直接的联系，以确立其拟议事业的国家重要性。

我们还考虑了教授、前同事、专业熟人和了解申请人及其工作的其他个人所写的支持信。然而，这些信件也未确立该事业的国家重要性。就这些信件、申请人及记录中的其他证据强调申请人的专业知识、个人特质和成功记录而言，这些是Dhanasar第二项要件下的考虑因素。Id. at 890。在根据Dhanasar第一项要件进行分析时，我们聚焦于拟议事业本身。Id. at 889。虽然其中几封信确实评论了申请人的拟议事业及其所主张的益处，但它们在很大程度上是结论性的，并未具体解释申请人的工作特别是如何产生此类国家重要影响。例如，[已隐去]业务战略总监[已隐去]断言申请人工作的国家重要性"怎么强调都不为过"。他断言，通过改善对现代消防安全规范的遵守和促进可持续实践，申请人的工作将有助于减少火灾造成的生命损失和财产损失，增强关键基础设施的韧性，促进既有利于安全又有利于环境的可持续建筑实践，并改善全国各地的应急准备和响应能力。但除了这些概括之外，他几乎未提供解释或佐证证据，将申请人未来的工作与这些所主张的益处、行业范围影响或其他实质性积极经济或社会效应直接联系起来。

因此，目前组成的记录并未表明申请人拟议事业的这些预期益处将达到Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性水平。由于所认定的驳回理由对本上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于他是否已根据Dhanasar其余两项要件确立资格的其余问题和论点。4 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯粹咨询性认定"）。

III. 结论

申请人的上诉未能推翻SCOPS的认定，即他未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，我们维持SCOPS撤销申请批准的决定。

命令：上诉被驳回。

4 我们注意到申请人主张SCOPS在分析第三项要件时错误地提及了申请人的职业。然而，很明显这是一个排版错误，因为该决定在决定的其他部分，包括关于第一项要件的分析（该分析在本案中具有决定性）中，正确引用并分析了申请人实际的拟议事业。参见一般性Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害笔误的案例）。