MAR272025_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：37190651 日期：2025年3月27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）

申请人是一名工业工程师，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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否决了该申请，认定记录不支持以下结论：豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。现依据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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 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，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，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 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；

[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）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人声称其打算来美国，在质量控制和项目管理领域作为企业家工作，寻求提升各行业的运营效率和项目管理水平。他表示其拟议事业是“ 创建一家专门为该行业客户提供油漆制造和包装定制解决方案的公司 ”。他声称该事业将“ 提供咨询服务，协助客户调整其工厂和现有机器，以更好地满足市场需求并提高效率 ”。申请人主张其拟议事业将促进就业创造、激发创新和技术、提高工业生产力、支持可持续发展、吸引外国投资、促进贸易平衡，并鼓励教育和培训。他进一步在上诉中主张，“ 通过专注于提升[各]行业的运营效率、安全性和可持续性，拟议事业有潜力产生经济利益的涟漪效应 ”。申请人主张，其在工业工程方面的专业背景和对油漆市场的了解赋予其成功开展该事业所需的经验，使其能够如其所述“ 识别特定客户需求并提供量身定制的解决方案，以优化其生产和包装流程 ”。

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合本法第203(b)(2)(A)条规定的EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。审理主任认定申请人作为高级学位专业人士符合EB-2分类。然而，审理主任否决了豁免请求，进一步认定：尽管申请人确立了其拟议事业的实质价值，但未能确立其国家重要性、未能确立其处于有利地位能够推进该拟议事业，也未能确立豁免工作要求将有利于美国。本办公室同意申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，并据此驳回上诉。

审理主任认定，申请人未能确立其拟议事业满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要件。具体而言，审理主任认定，申请人未能确立其拟议事业将对美国整体经济和劳动力产生更广泛的影响，具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性的积极经济效应，从而未能确立其国家重要性。Dhanasar第一项要素——实质价值和国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。

申请人提交的证据未能确立其在项目管理和质量控制方面的拟议事业将以如此大的规模运作，以至于对

申请人所称的“小企业、初创企业和企业家”产生国家层面的影响。在确定拟议事业的国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“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，“我们寻找更广泛的影响”，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”。同上。尽管申请人提供了其专业经验的证据，包括学术记录和推荐信，但Dhanasar框架第一项要素的审查聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上。申请人的技能、知识及其领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。参见同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要素下是否具有国家重要性。申请人未提供证据表明其拟议事业将如何通过项目管理和质量控制影响更广泛的美国经济和各个领域，或以如此大的规模运作以至于达到国家重要性的水平。尽管申请人的具体事业有潜力为其客户提供有价值的服务，但其未能确立其具体拟议事业将具有实质性的国家影响，或在其公司直接服务的个人之外产生更广泛的影响。申请人也未能确立其拟议事业将如其所称促进就业创造、显著减少劳动力短缺并刺激“通过就业创造实现经济增长”。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。同样，申请人在上诉中强调，拟议事业“与美国日益增长的环境意识相一致，将帮助企业适应日益严格的环境法规”，并将“有助于改善美国的贸易平衡，带来外汇并加强该国在全球舞台上的经济地位”。尽管本办公室认可项目管理和质量控制领域的重要性，但申请人未能确立其拟议事业将对这些或其他所确定领域产生更广泛的影响，从而确立其国家重要性。参见同上，第893页。

此外，记录并未证明申请人的拟议事业将对美国经济产生重大积极影响。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，但申请人并未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何能达到国家重要性水平。一项事业如果“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区……”，则可能具有国家重要性。Id. at 890。申请人寻求来美国通过建立质量管理咨询服务来提升项目管理和质量控制。他主张其企业将为美国工人创造就业并对美国经济作出积极贡献。在其商业计划中，申请人表示其公司将在营业第五年累计创造14个就业岗位。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就业创造预测提供了充分依据，这些数字也不能证明申请人的公司将达到国家重要性水平的运营规模。申请人未解释其拟议的就业指标和收入如何在其企业预定经营区域之外产生影响。经de novo审查，申请人未能证明其拟议事业将产生重大积极经济效应。

因此，我们认定记录未证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；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时拒绝审理上诉中的替代性争点）。

III. 结论

由于申请人未证明其符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。