NOV042024_09B5203 · 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：33942301 日期：2024年11月4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）

申请人是一名电信工程师，寻求以高级学位专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位要求，即国家利益豁免。《移民与国籍法》（该法）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，认定申请人未能证明其作为高级学位专业人士的资格或国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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)（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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免职位要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任认定申请人不符合高级学位专业人士的资格。由于记录中的证据未能以优势证据标准证明申请人有资格或作为酌情事项值得获得国家利益豁免，本办公室将把其是否符合高级学位专业人士EB-2分类资格的问题留待日后如有需要时再行审议。[2]

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。同上，第889页。该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预期影响。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅罗列工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于上述具有实质价值的领域范围。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业，然后评估申请人支持该事业国家重要性的证据。

申请人主张其拟议事业是“ 创办并发展一家近期成立的美国公司，通过为负责在美国部署高速互联网基础设施和技术的组织提供私人项目以及政府项目的咨询和培训服务，为该国经济、社会和美国公民的生活做出贡献。 ”他主张其“ [公司]的目标是发展成为在互联网和宽带网络细分领域相关事务上被认可为标杆的组织，目的是扩大尚未获得高速服务的地区的互联网覆盖范围，改善数据安全，提供网络管理流程设计与开发方面的咨询，以及提供新技术部署和实施技术的培训和更新。 ”他进一步主张“ [该]公司的总体目标将是支持并持续促进改善美国公民和中小企业（SME）的互联网网络连接和技术基础设施，同时为其日常生活和商业运营带来效率和稳定性 ”，这将“ 通过建立信任和增强技术驱动的抗中断和抗威胁韧性，刺激该国的可持续增长、保护价值链并应对不确定性。 ”此外，他表示他“ 将寻求在美國一些经济困难社区和历史性弱势地区（也称为机会区和HUBZone地区）内或附近建立其新的美国公司。 ”申请人的商业计划表明，到第五年，其公司将拥有14名员工（不包括独立承包商），预计销售收入为156万美元。

[2] 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

管理，以及针对新无线技术部署与实施技术的培训与更新。”他进一步主张，“公司的总体目标将是支持并持续促进改善美国公民及中小企业（SME）的互联网网络连接和技术基础设施，同时为其日常生活和商业运营带来效率与稳定性”，这将“有助于刺激国家的可持续增长，保护价值链，并通过建立信任、增强技术驱动的韧性以应对中断和威胁来驾驭不确定性。”此外，他表示，他“将寻求在美國一些经济困难社区和历史性弱势地区（也称为机会区（Opportunity Zones）和HUBZone地区）之内或附近建立他的新美国公司。”申请人的商业计划表明，到其第五年，他的公司将拥有14名员工（不包括独立承包商），预计销售收入为1.56百万美元。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地要求其证明拟议事业将对地区或全国人口产生与国家重要性相符的影响。他主张，在 Dhanasar 中，本办公室指出某项事业可能因其具有国家或全球影响而具有国家重要性，但这并非强制性要求。他进一步主张，审理主任未按照要求以优势证据标准分析其案件。

在此，申请人主要依赖美国技术产业，特别是移动通信和无线产业对美国经济的重要性。然而，这错误地适用了 Dhanasar 框架。在确定国家重要性时，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”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，本办公室还指出，“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。”同上。一家本地物理治疗企业以及美国物理治疗师的短缺，在 Dhanasar 框架下并不使拟议事业具有国家重要性。

申请人的商业计划对公司营销和增长策略及预计销售额作了一般性描述，并声称“[将其]在美国积累的丰富专业专长（通过在开发和实施大型电信项目方面积累的大量国际工作经验，重点在互联网和宽带网络）纳入美国，将极大地丰富美国整体科技产业，并有助于解决该国对杰出科技专业人士需求迅速上升的问题。”虽然申请人主张“他可以利用其广博的知识和经验，致力于扩大尚未获得高速服务的地区的互联网覆盖范围，创造更多直接和间接就业机会，并帮助美国组织节省资源、提高服务质量、改善其网络系统”，但这些预测没有相关或具有证明力的证据、显示其依据的细节或关于如何实现的解释作为支持，也未证明具有雇用美国工人或对美国国家经济或其公司拟设地点佛罗里达地区经济的重大影响潜力。未指明具体影响的笼统结论性陈述

该领域的证据证明力很小。3 在没有关于任何可归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明由申请人的拟议事业所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上。此外，申请人未证明其位于佛罗里达州的咨询业务将使经济萧条地区受益。记录也未以优势证据标准——即更有可能而非不可能——表明申请人的事业“ 将通过建立信任和增强技术驱动的对中断和威胁的韧性来促进国家的可持续增长、保护价值链并驾驭不确定性 ”，或“ 改变居住在没有互联网网络连接或网络连接不佳的农村和孤立、难以到达地区的美国公民的生活 ”。关于申请人业务潜在增长的宽泛陈述和预测——基于其作为电信工程师的经验以及无线行业的增长和重要性——不能证明可归因于其拟议事业的预期影响，也不能确立其公司将如何影响行业超出其客户及其业务运营的范围。最终，申请人声称将由其事业产生的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所声称的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要素，我们认定其未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三要素下的资格和上诉论点。

裁定：上诉被驳回。

3 参见例如，1756, Inc. v. US Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。