# NOV152024_06B5203 · 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：34895056 日期：2024年11月15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）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定尽管申请人是高等学位专业人士，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证，将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。

I. 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，即作为高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”对工作要求进行自由裁量豁免的资格。同上。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。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：

[1] 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

II. 分析

申请人于2024年2月28日提交了本申请。在分析初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的不足之处，并向申请人提供了一份非穷尽性的证据清单，供其提交以满足举证责任。申请人及时作出回应，审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但其未能证明豁免工作邀请和劳工证要求符合国家利益，因为其未满足Dhanasar的第一项和第三项要件。在上诉中，申请人对审理主任的认定提出异议，并主张其满足Dhanasar全部三项要件。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人符合作为持有高等学位的专业人士（member of the professions holding an advanced degree）的分类资格。因此，唯一剩余的问题是申请人的事业是否符合Dhanasar框架下的自由裁量国家利益豁免。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。“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，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一种职业，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，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。同上。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，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人提交本申请，以开展其拟议事业，即通过其公司_____（该公司）在金融服务和会计领域担任顾问。该公司提供以下服务：税务准备、税务和财务规划、簿记、企业设立、公共会计、审计、财务调查、取证、教育和培训。审理主任概述了申请人的证据，并分析了为何该证据未能确立其国家利益豁免的资格。在此过程中，审理主任回应了申请人的主张，即其拟议事业的经济影响使其在Dhanasar框架第一项要件的意义上具有国家重要性。此外，审理主任还回应了申请人关于其会计和金融服务领域重要性的主张，以及其为证明其事业将具有更广泛影响而提供的证据。

然而，审理主任的决定认定，申请人事业的影响并未超出其当前和未来客户的范围。本办公室同意。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），重申其国家利益豁免资格，并主张审理主任的认定有误。具体而言，申请人主张审理主任未考虑其在补件通知回应中提供的六份意向书，存在错误。审理主任的理由得到8 C.F.R. § 103.2(b)(1)法规的支持，该法规要求申请人在提交福利请求时即确立其福利资格。而且，即使考虑该证据，这些信件也不能确立拟议事业的国家重要性，因为它们仅强调该事业的影响是对雇用申请人提供服务的个别客户和公司的影响。此外，若这些信件提及申请人所在领域专业人士短缺，美国劳工部已通过其劳工证程序直接处理劳动力短缺问题。最后，由于申请人在其初始申请中提交了数份聘用意向书，且这些意向书已在审理主任的分析中得到考虑，申请人关于审理主任有误的主张不具说服力。

接下来，申请人援引 Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749, 758 (9th Cir. 2008)，主张审理主任在第一项要件分析中逐项而非累积、整体地考虑每项证据，存在错误。在其分析中，审理主任依据 Matter of Chawathe 的要求，根据证据与申请人举证责任的相关性考虑了证据的证明力。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页（所持立场为：为确定申请人是否以优势证据标准履行其举证责任，本办公室考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。具体而言，审理主任考虑了申请人的商业计划、行业报告和新闻媒体文章、来自I_____的一名高级管理人员的支持信以及_____的创始人的支持信、潜在客户的意向书，以及行政当局旨在吸引更多STEM专业人士的政策。然而，审理主任指出，虽然这些文件和证据确立了拟议事业的实质价值，但它们不能确立其国家重要性，因为拟议事业影响的范围仅限于其客户。

我们认可申请人关于其商业计划预计在其初始地点之外开设办事处，从而使其事业的预期经济影响达到Dhanasar所要求的“ 重大 ”程度的主张。然而，Dhanasar解释称，一项拟议事业若“ 具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。 ”参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未能证明其事业达到该标准。我们进一步认可申请人计划将生成式人工智能纳入其税务技术战略，其主张这将带来创新，并广泛增进社会福利、带来文化丰富。申请人还强调其公证公共服务属于影响国家倡议的事项，因为公证人对文件认证和打击欺诈至关重要。我们认可减少欺诈是政府倡议和关注的事项，但申请人的证据未能证明其事业将在与国家重要性相称的层面上减少欺诈或处理这些事项。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。

我们采纳并维持审理主任关于申请人在Dhanasar第一项要件下资格的裁定。参见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级裁定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院，裁定上诉裁判者可以采纳并维持下级裁定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。

由于申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未获证明，申请人也不具备该豁免的资格。因此，由于申请人未能证明其在第一项要件下的资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。我们也将保留对审理主任关于申请人满足Dhanasar框架第二项要件的裁定的审查。同上。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此也未能证明在行使我们的自由裁量权时，豁免职位邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。