OCT152024_04B5203 · 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：32952000 日期：2024年10月15日

对内布拉斯加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）

申请人是一名首席执行官（CEO），寻求作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士进行分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但其未能证明豁免所需工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 对分类为EB-2类别的申请人授予工作邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估如下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任_____的首席执行官。审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件充分证明其拟从事事业的国家重要性。

审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

1 参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在缺陷，且并非基于实际提交的证据。申请人还主张审理主任忽视了关键信息、未能适当权衡证据、忽略了相关细节并曲解了事实。申请人坚持认为，为支持申请而提交的证据以及为回应审理主任的证据请求而提交的证据明确证明了其拟从事事业的实质价值和国家重要性。

虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查案卷并考虑了申请人获得国家利益豁免的资格。申请人寻求通过在美国和全球的中大型组织中实施其公司提供人工智能（AI）驱动的客户体验软件来扩展该公司。申请人解释称，其打算与经认证的分销商和顾问合作，以提供创新的AI能力、提升客户参与度并提供卓越的投资回报。申请人还计划将其公司从以色列迁至美国，并在俄亥俄州_____“ 建立一个创新中心 ”。案卷包括一份个人陈述、来自不同个人的推荐信（包括国会议员 Greg Landsman）、以及行业报告和文章。

申请人主张其拟从事的事业将通过推进有价值的技术和推动经济萧条地区的经济增长，显著影响美国国家利益。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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。我们还指出，“ 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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。在此，申请人主张其创新中心和公司都将设立在俄亥俄州_____，申请人将其认定为经济萧条地区。然而，申请人还提到俄亥俄州_____作为其创新中心的地点，造成其主张的不一致。尽管如此，申请人仍未提供充分的证据或详细信息，以证明其拟从事的事业将为这些地区带来足以达到国家重要性水平的实质性经济利益。

申请人强调其与诸如___和l等公司合作推出开放银行平台的计划具有重要意义。他强调该公司在以色列取得的成功，指出利润超过400万美元，并主张将公司迁至美国将产生数百万美元的税收收入和就业。申请人还敦促考虑Landsman国会议员的来信，该信强调了人工智能以及科学、技术、工程和数学领域的重要性。尽管我们认可申请人的证据和主张，但我们认定，申请人未能证明其拟议事业能够充分超出其客户范围，在更广泛层面上增进社会福利，从而体现国家重要性。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录未能确立申请人的拟议事业的影响将具有国家重要性。

申请人论述了其在提供咨询服务以及人工智能和软件开发方面的广泛专业知识，以及他与大型公司合作的能力。他将自己定位为推动创新的高技能专业人士，并声称他获得了俄亥俄州当地社区利益相关者的支持，这些人赞扬他在商业和技术方面的“杰出能力”。尽管个人的经验、资质、贡献和成就是重要的，但它们在Dhanasar第一项要件的语境下被错误地援引。申请人的专业经验通常与Dhanasar第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们通常与Dhanasar第一项要件无关——即某一具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性。See id. at 888-91。第一项要件关注的是拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。然而，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。尽管申请人声称其拟议事业有可能影响美国国家利益，但记录并未以佐证证据支持申请人的一般性主张，以证明这些主张的合理性。在没有提供证据佐证的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

此外，申请人未能证明其事业具有超出其选择合作的公司和客户之外的影响，能够在广泛层面上影响美国经济，达到国家重要性的水平。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未表明申请人拟议事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”的水平。Id. at 890。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；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的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。