SEP172024_02B5203 · 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：33815405 日期：2024年9月17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）

申请人是一名信息技术领域的企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得就业第二优先（EB-2）移民分类，以及该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人已确立其作为特殊能力个人获得EB-2分类的底层资格，但未确立其有资格获得国家利益豁免。此事现依据 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。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

为符合底层EB-2签证分类资格，申请人必须确立其为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。2 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立底层EB-2分类资格，其随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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）可作为酌情事项3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人为特殊能力个人，因此符合底层EB-2签证分类资格。因此，待决定的剩余问题是申请人是否有资格获得国家利益豁免。

申请人是信息技术领域的企业家，拟建立一家提供技术与商业实践相关教育和咨询服务的公司。审理主任认定申请人未确立 Dhanasar 分析框架下的三项要件中的任何一项，即其拟议事业缺乏实质性价值且不具国家重要性；其未处于有利地位以推进拟议事业；以及权衡之下，豁免工作要求不会惠及美国。同上。在上诉中，申请人主张审理主任的结论有误，其满足 Dhanasar 全部三项要件并有资格获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室认定申请人未依据 Dhanasar 分析框架确立国家利益豁免资格。

A. 实质性价值和国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件涉及实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。同上。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室考虑拟议事业的“ 潜在预期影响 ”，并“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ [一项]事业可能具有国家

3 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属酌情性质）。

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。此外，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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，第890页。

申请人通过律师提供了一份支持其表格 I-140 的陈述，其中称其拟议事业是成立自己的公司，在信息技术和商业领域提供教育和咨询服务。他描述公司将提供的教育服务包括预备课程、培训项目、研讨会和讲习班。服务将以线下和线上方式提供，重点在于培养有利于职业发展的工作场所文化，并使员工具备能力以增强其在技术、数字化和商业实践方面的熟练程度。咨询服务包括申请人提供专家意见、指导和战略协助以实现商业目标。他主张拟议事业具有国家重要性，因为它将维持信息技术领域的增长并影响不同行业的多个企业，雇用美国工人，通过产生税收为国家经济做贡献，并通过数字化转型和合乎道德的商业实践的使用增进社会福利。

申请人还提供了一份商业计划，进一步描述其公司计划提供的教育和咨询服务。在计划中，申请人主张其公司将向寻求增加各技术领域和商业知识并使其获得国际认可认证的商业专业人士提供服务。具体而言，其公司将提供研讨会、讲习班、网络研讨会、满足国际认证的课程、企业内培训、专业认证和一个技术俱乐部。关于咨询服务，他主张公司将提供专业化和个性化服务及建议，直接解决公司的问题，包括整合最新技术、预测未来趋势以及分析当前和未来技术需求。总体而言，他表示公司的主要目标是与技术界分享最佳市场实践、减少机构的财务损失，并从信息技术专业人员中提取最大价值。他主张公司将通过解决信息技术专业人员的人才短缺、向该国偏远地区传播知识以及为公司创造收入和增长而惠及美国。公司将在ll设立，但将通过线下和线上提供方式服务于美国任何地区的客户。包括他本人在内：他计划在运营第一年雇用八名员工，到运营第五年，主张公司将创造49个工作岗位。

此外，申请人提交了部分推荐信以及行业文章和报告。这些提交材料一般涉及申请人的品格和专业经验，以及信息技术和小企业在美国的整体重要性。

本办公室认可上述证据，其主要描述申请人在信息技术领域的经验，或信息技术对美国经济的整体影响。然而，本办公室的重点是申请人拟从事的具体事业，而非其资历和经验或该个人将从事的行业或职业的重要性。同上，第889页。

在此，申请人未提供充分的信息和证据，以证明其打算通过其公司提供的教育和咨询服务超出该公司特定客户群的范围，从而在与国家重要性相称的层面上具有更广泛的影响。此外，其未充分解释或证明其拟提供的具体服务如何提供原创性创新以推进信息技术领域或信息技术教育领域，或以其他方式在这些领域产生更广泛的影响。虽然科学、技术、工程和数学（STEM）领域的教学活动可能具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明在更广泛的STEM教育领域具有影响力。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，申请人关于其拟议事业将对国家经济所作贡献的一般性主张，以及其商业计划中缺乏支持的预测，不足以证明其拟议事业具有国家重要性。最后，即使我们认定商业计划中关于收入增长和创造就业的财务预测有充分依据（我们并不如此认定），申请人也未证明其拟议事业所创造的收入或就业岗位数量将产生实质性的积极经济效应，或具有雇用美国工人的重大潜力，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，即证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其未确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

如上所述，审理主任还认定，申请人未确立其拟议事业具有实质价值、其处于推进该事业的有利地位，或总体而言豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国（此为Dhanasar分析框架所要求）。虽然申请人在上诉中亦对这些结论提出异议，但由于我们认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性已足以处置其上诉，我们拒绝审理并在此保留关于这些问题的上诉论点。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)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。