SEP192024_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：33398637 日期：2024年9月19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）

申请人是一名信息技术（IT）专家，寻求基于就业的第二优先（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。见《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，认定记录未能证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。1

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（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。

I. 法律

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了作为基础EB-2分类的资格，则其必须随后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 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。本办公室的先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。

1 在本申请此前的一次上诉决定中，本办公室将此事发回重审，要求德克萨斯服务中心审理主任作出新决定。本办公室的命令指出，“ 此事发回重审，以作出新决定；该决定如对申请人不利，应认证至本办公室复审。 ”见8 C.F.R. § 103.4(a)(1), (4)。在作出新决定时，德克萨斯服务中心审理主任改为告知申请人其上诉权利，申请人及时遵守了该告知。

Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 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。

II. 分析

申请人打算来到美国“作为[一名]计算机与信息系统经理行事并提供其服务……重点关注以下业务领域：会计；财务；采购；库存；成本；收入；预算；税务及税务、遗产、合同：人力资源。”为此，其“主要意图[是]在佛罗里达州开设一家计算机与信息系统经理业务，创造就业，在美国开拓其空间并倍增其知识。”其具体打算在“英语学校、宠物店以及金融和保险机构”等细分市场开展业务。

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下的EB-2分类资格，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。作为门槛事项，审理主任认定申请人作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格。经重新审查，本办公室不同意，并撤回审理主任关于申请人EB-2分类资格的决定。记录未明确证明申请人同时具备合格学位以及在其拟议事业领域至少五年的渐进式工作经验。然而，如下文所述，申请人未能推翻审理主任关于记录未证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益的认定。因此，本办公室无需进一步处理其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员是否符合EB-2分类资格的问题。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留该问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

审理主任进一步认定，记录未证明申请人的拟议事业将具有足够广泛的影响，足以达到Dhanasar框架下确立国家利益豁免资格所要求的国家重要性水平。在上诉中，申请人主张其提供了计划的详细分解，因此USCIS应认定其咨询工作将具有国家重要性。基于下文所述理由，本办公室认定

2 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的意见，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）。

申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，本办公室将据此驳回上诉。3

任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响；然而，申请人未证明直接由其拟议事业产生的经济活动如何达到国家重要性水平。一项事业如“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区……”则可能具有国家重要性。同上，第890页。申请人在上诉中主张其业务将为美国工人创造就业并对美国经济作出积极贡献。其声称“创造直接和间接就业是[其]业务的重要方面。”在其商业计划和上诉中，申请人表示其拟议的技术解决方案咨询公司有可能在营业第五年末创造五个直接就业岗位，包括申请人本人就业。其还声称其业务将在运营“前5个累计年度直接贡献1,232,200.00美元的工资”。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以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未解释其拟议的就业指标如何在其业务预期运营区域之外产生影响。经重新审查，本办公室认定申请人未证明其拟议事业将具有实质性积极经济影响。

尽管证明其创业项目有可能为其客户提供有价值的服务，但申请人未证明具体拟议事业将具有实质性国家影响，或在其公司所服务的个别客户之外产生更广泛影响。在上诉中，申请人主张其已证明其拟议事业将通过“其供应链、就业创造、税收贡献、知识传播以及对社会和环境影响之考量”对地方和国家经济产生重大影响。为支持这些主张，申请人引用了关于咨询公司总体重要性和影响的数据，并主张其咨询公司同样将在地方和国家层面对社会作出积极贡献。在确定拟议事业的国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”。同上，第889页。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，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。申请人提交的证据未证明其拟议事业将以如此大规模运营，以致对其所主张的任何行业产生国家影响。尽管本办公室承认商业和信息技术领域的重要性，但申请人未证明其拟议事业将对这些整体领域产生更广泛影响，以确立其国家重要性。见同上，第893页。

因此，本办公室认定记录未证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且

3 如果申请人未满足第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理第二和第三项要件。

申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于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框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决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）（在申请人本不具备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资格，亦未能证明其作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。