SEP192024_05B5203 · 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：34753112 日期：2024年9月19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（IT）专家，寻求就业类第二优先（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职位邀请要求（即劳工证要求）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类资格。审理主任进一步认定，记录不支持关于豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益的认定。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

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的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人打算来美国“设立一家技术解决方案咨询公司，向小企业提供服务，重点关注以下业务领域：会计、财务、采购、库存成本、账单、预算、税务、资产管理、合同和人力资源。”为此，他“旨在向三个主要市场细分提供先进技术解决方案和流程管理咨询服务：英语学校、宠物店以及金融和保险机构。”此外，作为其咨询服务的一部分，申请人计划提供“预算规划、集成流程管理、ERP[（企业资源规划）]实施和商业智能（BI）等服务。”

审理主任认定，申请人不符合EB-2分类资格，既不属于具有特殊能力的人员，也不属于持有高级学位的专业人士，并进一步认定申请人未能证明其拟议事业具有实质价值或国家重要性，而这是根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格所必需的。审理主任具体认定，记录未能证明申请人的拟议事业将具有足够广泛的影响，足以达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人主张他确实确立了EB-2分类和国家利益豁免的资格，并提供了其计划的详细分解，以便USCIS应认定其咨询工作将具有国家重要性。基于下述理由，本办公室认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。2

为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先表明其符合该法第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。审理主任部分基于认定申请人未符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格而否决了该申请。3 然而，如下文所述，申请人未能推翻审理主任关于记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益的认定。因此，本办公室无需处理其是否符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员的EB-2分类资格。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

2 如果申请人未满足第一项要件，该证据对于认定申请人不符合国家利益豁免资格具有决定性，本办公室无需处理第二和第三项要件。

3 本办公室注意到，审理主任将其对申请人EB-2资格的分析重点放在其学位与拟议事业之间的联系上；然而，更为相关的是，申请人的先前工作经验似乎与其拟议事业无关。申请人负有确立EB-2分类资格的责任，且记录未能以优势证据证明申请人在与其拟议事业相同的领域拥有五年学士学位后的工作经验。见8 C.F.R. §§ 204.5(k)(2), (3)(i)(B)。

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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。一项事业如果“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，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咨询公司将创造美国工人的就业机会并对美国经济作出积极贡献。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“ 在运营的头几年创造五个直接就业岗位 ”。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能证明其拟议事业将具有重大积极经济影响。

尽管申请人证明其企业有可能为其客户提供有价值的服务，但申请人未能证明具体的拟议事业将具有重大国家影响或在其公司所服务的个别客户之外产生更广泛的影响。在上诉中，申请人主张其已证明其拟议事业将通过“ 提高运营效率 ”、“ 促进创新 ”和“ 支持经济发展 ”对地方和国家经济产生重大影响。申请人提及其业务的众多潜在贡献，如创造就业、促进创新和技术技能发展，并主张其咨询公司将实现这些目标。他此前提交了商业计划、推荐信和专家意见书，以支持其关于拟议事业将产生重大、广泛影响的主张。在确定拟议事业的国家重要性时，本办公室重点关注“ 外籍人士拟开展的具体事业 ”。同上，第889页。在Dhanasar中，本办公室进一步指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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能证明其拟议事业将以如此大的规模运营，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，但申请人未能证明其拟议事业将对整体领域产生更广泛的影响，以确立其国家重要性。见同上，第893页。

因此，我们认为记录并未证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，且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“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；另见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审理替代性问题）。

（该问题对裁决结果而言并无必要）；另见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要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能证明其依裁量权应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。