SEP262024_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：33940696 日期：2024年9月26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）

申请人是一名电气工程师和项目经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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高级学位专业人士的EB-2分类基础资格，但未确立其有资格获得国家利益豁免。本事项现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其有资格获得基于"国家利益"的职位offer要求的自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人于2010年获得专注于战略和经济项目管理的工商管理硕士学位，并于2007年获得工程学学士学位。记录显示，在获得学士学位后，申请人在工程领域的多家公司工作了五年以上。审理主任认定申请人为高级学位专业人士，因此符合基础EB-2签证分类资格。本办公室同意。因此，待决的剩余问题是申请人是否有资格获得国家利益豁免。

申请人是一名电气工程师和项目经理，拟向美国企业和政府机构提供有关数据中心基础设施的咨询服务。审理主任认定，申请人的拟议事业具有实质价值，符合 Dhanasar 分析框架下国家利益豁免的要求。然而，审理主任驳回了豁免，认定申请人未确立其满足 Dhanasar 三项必要条件，即其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业、以及综合权衡豁免职位offer要求将有利于美国。见同上。

在上诉中，申请人主张审理主任在驳回表格 I-140 时未遵循法规和政策指导，未讨论初次提交及随后对证据请求的回应中所提交的论证和证据。然而，本办公室的审查显示，审理主任在评估申请人拟议事业的国家重要性时考虑了申请人的论证和整个记录。审理主任还作出了针对本案的具体认定，包括申请人未提交足够详细的拟议事业描述或证明所述事业具有国家重要性的书面证据，部分原因是所提交的证据未能确立该事业在相关领域具有国家或全球范围的更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力、或具有实质性的积极经济效应尤其是在经济萧条地区。[2]

[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属于自由裁量性质）。

[2] 关于审理主任认定申请人未提供详细的拟议事业描述以构成 Dhanasar 分析框架下国家重要性评估基础的部分，本办公室认定申请人已充分阐明拟议事业，因此撤回审理主任的相反认定。

申请人还主张审理主任将申请人定性为"企业家"，从而错误解读了拟议事业。然而，申请人未具体说明该所谓错误解读如何影响了审理主任的推理和整体决定。无论如何，申请人在其商业计划中声称其拟议事业是作为顾问运营，本办公室认定审理主任所使用的"企业家"一词并未实质性地错误解读拟议事业。

最后，申请人主张审理主任的结论有误，其满足 Dhanasar 全部三项必要条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确立 Dhanasar 分析框架下国家利益豁免的资格。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项必要条件涉及实质价值和国家重要性，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"。在 Dhanasar 中，本办公室指出"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。此外，"一项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效应的事业，例如尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。"同上，第890页。

申请人在上诉中主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将升级和增强美国的数据中心基础设施，从而产生经济增长并增强国家安全。他还主张其拟议事业解决了该领域专业人员短缺的问题，并将帮助企业实现环境可持续性。

申请人提供了商业计划和个人陈述，其中他声明其拟议事业是通过创建咨询公司，就数据中心和数据存储向美国公司提供高层次建议。在商业计划中，他进一步描述了数据中心对企业及美国经济的重要性。他还指出美国存在数据中心人员短缺。因此他声称其在美国的存在将帮助全美企业受益于数据中心服务，并在投资增长、实现可持续发展目标和创造新就业方面普遍惠及美国经济。

此外，申请人提交了专家意见书、推荐信和行业文章等。这些材料大体上涉及申请人的品格和专业经验，和/或数据中心在美国的整体重要性。

本办公室认可上述证据，如前所述，这些证据主要描述申请人在数据中心领域的经验，或数据中心对美国经济的整体影响。然而，本办公室在评估国家重要性时的重点在于申请人

拟从事的具体事业及其预期影响，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，以证明其拟作为其事业一部分提供的咨询服务具有超出其自身公司和客户范围的更广泛影响，且达到与国家重要性相称的水平。具体而言，尽管其描述了拟提供的服务类型，但并未主张此类服务目前无法从其他公司获得，也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动数据中心基础设施行业的发展，或以其他方式在该行业具有国家或全球影响。此外，申请人关于其服务将对国家经济和就业增长所作贡献的一般性主张未得到支持性证据的佐证，不足以证明其事业雇用美国工人的潜力将是显著的、其拟议事业所带来的经济增长或创造的就业数量将产生实质性积极经济影响，或其所经营的企业将位于经济萧条地区。此外，美国合格工人短缺的问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

III. 结论

基于上述，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，其未能确立其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

如上所述，审理主任还认定，申请人未确立其处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免工作邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国，此为Dhanasar分析框架第二项和第三项要件所要求。虽然申请人在上诉中亦对这些结论提出异议，但由于本院认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性已足以决定其上诉结果，故本院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)（"法院和行政机关无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定"）；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。