APR192024_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

案由：30233516 日期：2024年4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领域的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请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的拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，以及总体而言，豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。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)。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科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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后附五年该专业领域逐步递进的经验，应视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得 “ 在国家利益 ”下裁量豁免职位邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义 “ 国家利益 ”一词，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）可作为裁量事项2 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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。同上。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业，其获得职位邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：总体而言，豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。同上，第890-91页。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

2 另见 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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

二、分析

在提交申请时，申请人提议在美国担任电子和无线通信领域的技术顾问。在回应证据请求时，申请人提议在信息技术领域担任企业家。具体而言，申请人表示其打算担任其公司的首席执行官，该公司将位于科罗拉多州[已隐去]，其公司将提供多种服务，包括对智能手机、平板电脑、笔记本电脑和智能家居设备进行软件和固件更新，以及在此类设备上进行雕刻。在上诉中，申请人提议建立并运营一家美国软件更新公司[已隐去]，并在运输领域工作。

如上所述，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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的 EB-2 分类资格，我们同意。上诉中的剩余问题是申请人是否符合资格或是否值得豁免该分类的职位邀请要求。我们认定其不符合。虽然我们可能不会逐一论述每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

审理主任认定记录已确立申请人拟议事业的实质价值，但申请人未能证明拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，以及总体而言，豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

由于申请人在不同阶段就其拟议事业提供的信息不一致，目前不清楚申请人提议在美国担任电子和无线通信领域的技术顾问、信息技术领域的企业家，还是运输领域的企业家。申请人有责任通过独立客观证据解决记录中的任何不一致之处。试图解释或调和相互矛盾的陈述，而缺乏指向事实真相所在的胜任客观证据，将不足以解决问题。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。对申请人证明的任何方面产生的怀疑，当然可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。同上，第591页。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，并且其提供的贡献具有如此价值，以致总体而言，豁免职位邀请和劳工证要求将有利于美国。

申请人主张，其建立并运营一家美国软件更新公司[已隐去]的拟议事业具有国家重要性，因为其有可能产生可观的经济增长和就业机会。申请人声称，在未来五年内，[已隐去]将雇用122名员工，为美国就业市场的扩张做出贡献，并且[已隐去]计划，计算机系统设计及相关服务行业创造的每个直接就业岗位对产生额外的间接就业岗位具有重大影响，进一步促进全国范围内的就业前景，并为联邦和州政府增加税收收入做出贡献。

在Dhanasar案中，我们指出，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——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。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未提交证据支持商业计划中的预测。在缺乏相关、可信且具有证明力的证据支持申请人主张的情况下，记录不能确立拟议事业的影响将具有国家重要性。此外，申请人未提供充分的信息和证据以支持其公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。申请人仅凭无支持的证言证据未能确立所主张的事实。见Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)（指出仅在没有支持性书面证据的情况下记录在案，不足以满足这些程序中的举证责任）。

此外，申请人主张，随着科学、技术、工程和数学（STEM）领域对熟练专业人员需求的增长，其公司将通过向信息技术领域的其他专业人员提供信息技术服务和培训，来解决该国STEM人才短缺的问题。

虽然我们承认STEM领域对熟练专业人员的需求不断增长，但美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题。因此，仅凭合格专业人员短缺不足以证明符合国家利益豁免的资格。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885。

关于申请人向信息技术领域其他专业人员提供培训的计划，记录未显示该事业在其领域具有更广泛的影响，而非仅限于参加其培训课程的人员。虽然申请人向信息技术领域其他专业人员提供培训的计划有其价值，但记录未充分确立其教学或指导活动所提供的利益超越其学生或受训者，从而更广泛地影响信息技术领域。同样，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。见同上 at 893。

申请人主张，其公司提供软件和固件更新并向美国市场引入新技术的意图，与美国政府对技术领导力和创新的重视相呼应。申请人还声称，其公司将通过提供增强业务运营、降低成本和提高生产力的综合信息技术解决方案，扩大经济繁荣和机会。他进一步指出，这种对效率和成本降低的重视与美国政府提高经济生产力和确保资源负责任分配的承诺相一致，从而巩固该事业的国家重要性。申请人进一步主张，其公司在信息技术领域的存在在国家安全、经济以及公共卫生和安全方面具有重大意义，因为其公司将有助于关键部门抵御网络威胁的韧性，并将通过维护和升级信息技术基础设施来保障国家运转的重要方面。

在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的更广泛影响，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。见同上 at 889。虽然我们承认申请人的主张，但他未提供充分证据予以证实。申请人未说明其拟议的建立和运营I I——该公司计划在无线便携设备上提供软件和固件更新以及在此类设备上进行雕刻——的事业将如何对电子和无线通信领域、信息技术领域或更广泛的运输领域产生重大影响，而非仅惠及其自己的公司及其客户或顾客。

此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注外国人拟从事的具体事业。见同上。因此，申请人必须通过优势证据标准证明其拟议的建立和运营一家计划在无线便携设备上提供软件和固件更新以及在此类设备上进行雕刻的公司的事业具有国家重要性。虽然我们承认技术领导力和创新在美国市场和经济中的重要性，以及信息安全在国家安全、经济以及公共卫生和安全中的重要性，但申请人未表明其拟议事业将更广泛地影响例如美国市场、美国经济、国家安全、公共卫生、公共安全或美国信息技术基础设施，而非仅惠及其自己的公司及其客户或顾客。申请人也未以其他方式提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素。

由于记录中的文件未充分证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要素所要求的国家重要性，申请人未确立国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要素对其资格进行进一步分析将没有实际意义，如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。3

III. 结论

申请人未通过优势证据标准确立，作为自由裁量事项，其有资格或理应获得国家利益豁免，因为他未表明其拟议事业具有国家重要性。

裁定：上诉被驳回。

3 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。