APR262023_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：26376363 日期：2023年4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）

申请人是一名信息技术（IT）项目经理，寻求以持有高级学位的专业人士和/或特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（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》（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，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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)。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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得“在国家利益下”对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已确立Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其职业计划和陈述中，申请人阐述了其作为IT项目经理提供高影响力技术解决方案的意图。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，他解释其拟议事业涉及在佛罗里达州经营自己的IT业务。虽然申请人提供了关于其计划就业的详细信息，但证据不足以确立该事业的国家重要性。具体而言，申请人未能确立其服务的利益将延伸至其客户、公司和/或雇主之外。此外，他提交的证据很少，不足以确立其具体事业将如何影响IT领域或以其他方式影响国家。例如，记录未反映其服务与其他IT服务相比有所不同、更优或成本更低，申请人也未提交证据以确立其服务将以达到国家重要性水平的规模提供。

记录中的文件提到，申请人将通过外国直接投资为美国带来利益，以及他可以为在巴西开展或计划开展业务的企业带来利益。虽然本办公室认可这些主张，但申请人未充分解释其在佛罗里达州的IT服务将如何涉及这些活动，以至于影响IT领域或整个国家。

申请人提及全国范围内IT和科学、技术、工程、数学（STEM）专业人员的短缺、IT行业的货币价值、其增长潜力以及IT工作对国家经济的重要性。为支持此点，他提交了文章和报告，提供了关于这些事项的有用背景信息。然而，这些参考材料均未讨论申请人的具体拟议事业。本办公室认可IT和STEM领域的重要性，以及解决国家IT专业人员短缺问题的重要性；然而，申请人未充分解释其作为IT项目经理和创业者的工作将如何解决短缺或产生达到国家重要性水平的影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；而是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见同上。其他相关问题是拟议事业的更广泛影响是什么

以及该事业如何可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。在此，申请人不当依赖行业的重要性，将其视为足以确立其拟议事业的国家重要性。

本办公室审查了申请人的商业计划，其中他描述了其愿景、使命及其将提供的服务。他提供了收入、薪资支付和税收收入的五年增长预测。他还解释其服务将使其客户更高效和更具生产力，从而其企业也将对经济作出积极贡献。然而，申请人未提供充分的基础或佐证细节以支持其在商业计划中提供的增长预测。因此，这些数字似乎不过是猜测。

申请人主张其将为经济萧条地区带来利益。为支持此点，他引用了佛罗里达州各县的贫困统计数据。即使这些贫困统计数据证明这些地区存在经济萧条，申请人也未解释其事业的利益将如何惠及这些县。例如，申请人未提交充分证据表明其企业的实际位置将位于这些县之一，从而可能 readily 提供就业来源，也未证明他将主要或专门雇用和服务居住在这些地区的个人。因此，本办公室无法认定申请人的事业在经济萧条地区提供实质性的积极经济影响。

尽管申请人强调其事业将对经济、税收收入和创造就业产生积极影响，但他未提供充分证据以佐证这些主张。本办公室认可申请人的论点，即通过其服务，雇用他的公司可以更高效地为他人提供服务，且一个高效运作的企业的利益延伸至单个组织之外。然而，记录缺乏充分证据以确立拟议事业活动与创造就业或税收收入之间在与国家重要性相称的水平上的强关联。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。同样，拟议事业很可能对聘用申请人提供服务的个人和企业产生积极影响，但证据并未表明申请人的服务将广泛向公众提供或在IT领域产生国家或全球影响的水平上提供。

虽然任何基本经济活动，包括创业活动和IT服务，都有积极影响经济的潜力，但申请人未证明其拟议事业产生的经济活动将如何达到影响美国经济的水平。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上 at 890。仅声称一项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供证据佐证此类主张是不够的。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

我们审查了推荐信，其中作者赞扬了申请人的专业知识、职业道德，以及他为雇主、雇主客户和具体项目取得的成功成果。然而，这些信件并未讨论拟议事业，也未提供关于其国家重要性的具体细节。此外，它们并未证明申请人影响了IT领域或整个国家。因此，这些信件不能为拟议事业具有国家重要性的结论提供支持。

在上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任侵犯了其正当程序权利，“ 在未给予上诉人机会提交额外证据并弥补审理官员提出的任何问题的情况下即发出拒绝决定……[原文如此] ”。然而，在同一份书面论证意见中，申请人承认收到了补证通知（RFE）并提及了其对补证通知的答复。此外，申请人对补证通知的答复称，“ 根据您的补证通知信，证据不足以确立[申请人]的拟议事业以及其是否具有实质价值和国家重要性。 ”因此，我们认定申请人有机会提交额外证据并回应所指出的缺陷。据此，审理主任如何剥夺了申请人的正当程序权利并不明显。

同样在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，并在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持其主张，他主要依赖先前提交的证据和论点。申请人强调，Dhanasar案并未规定拟议事业必须创造大量就业岗位，而只须具有雇用美国工人的重大潜力。虽然我们承认这一区别，但申请人未提供充分证据证明其事业的潜力是重大的。

记录未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于所认定的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决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一要件，我们认定其未证明符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。