AUG122024_03B5203 · 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：31109069 日期：2024年8月12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）

申请人是一名计算机系统网络企业家，寻求以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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2分类资格，且其作为裁量事项不符合国家利益豁免资格。现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域属于高等学位专业人士或具有特殊能力。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。2 若申请人满足上述标准，本办公室将进行最终实质审查，以决定全部证据是否显示其被认可具有所需专业程度并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性有利于美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，则须进一步证明其值得作为裁量事项豁免工作邀请要求，符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。尽管法律及相关法规均未界定“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3授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

A. EB-2分类

申请人在上诉中主张，审理主任错误地认定其不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。审理主任认定申请人满足六项所需标准中的三项；但记录未能证明其被认可具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。因此，审理主任认定申请人不符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为裁量事项另行符合国家利益豁免资格，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的判断。4

B. 国家利益豁免

1. 实质性价值

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的拟议事业是担任其自有IT咨询公司的首席执行官和唯一所有者，该公司将为中小型企业提供网络基础设施、网络安全、云计算、软件供应和灾难恢复方面的支持。记录

3 参见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本质上属于裁量性质）。
4 参见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”）；另参见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时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

包括关于申请人拟议事业的信息，以及关于网络安全相关政府倡议的文章和与USCIS在“ 关键和新兴技术子领域 ”下列出的其“ 先进计算 ”领域相关的信息。本办公室认定拟议事业具有实质性价值。

2. 国家重要性

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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在上诉中主张，审理主任未适当分析记录的所有相关方面，“ [尤]其是对政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的影响。 ”经重新审查，本办公室认定审理主任适当分析了证据以优势证据评估申请人的资格，且申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人在上诉中的重点是其拟议事业与政府倡议相关且属于STEM领域。尽管申请人的拟议事业可能与“ 政府实体如此描述并受国家倡议约束的重要国家事项 ”相关，且属于STEM领域，申请人仍须证明其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。申请人称其拟议事业属于“ 先进计算 ”类别，USCIS政策手册已将其确定为关键和新兴技术领域。然而，尽管其拟议事业可能属于该类别，仅此并不意味着其拟议事业达到国家重要性水平。拟议事业本身仍须满足Dhanasar所规定的预期影响水平。此外，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为拜登政府已将网络安全列为优先事项，特别是在加强网络劳动力和吸引STEM人才方面。申请人称其专业属于“ DHS STEM指定学位项目列表 ”下的“ 计算机系统网络与电信 ”，这意味着“ [其]提案有潜力帮助美国成长并实现其在全球引领STEM领域的目标。 ”然而，如上所述，其拟议事业属于该类别并不自动意味着其拟议事业将达到国家重要性水平。

例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录未能证明申请人的拟议事业将在某一特定领域具有国家或全球影响。拟设立的公司将为中小型企业提供IT咨询服务，可能对其直接客户产生积极影响，但记录未能证明其在IT领域具有更广泛的影响。申请人称，除IT咨询外，其还将通过为寻求进入IT就业市场的个人提供IT培训，与其他专业人士分享知识。然而，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，在本案中，记录未能证明拟议事业将在其客户和学员之外对该领域产生广泛影响。因此，

尽管申请人主张其事业与美国政府已列为优先的领域相关且属于STEM领域，拟议事业的预期影响未达到国家重要性水平。

申请人援引了我们两项关于STEM领域相关拟议事业的非先例决定。本决定未作为先例公布，因此对USCIS官员今后的审理不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。然而，这些非先例案件涉及公开传播的研究，因此它们对其预期领域可能具有广泛影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如上所述，记录表明申请人的拟议事业将影响其直接客户，但记录并未表明该拟议事业将在该领域内产生更广泛的影响，因此未达到国家重要性水平。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id。申请人称：

[E]即使部分证据更宽泛地涉及该领域，从其分析来看，只能合乎逻辑地推断，鉴于申请人商业计划所提供的详细程度，同一领域内的拟议事业将具有潜在预期影响，达到与该领域本身所拥有的类似的国家重要性水平

虽然记录中的行业报告和文章确立了美国政府对与拟议事业相关行业的兴趣，且我们认可该行业的价值和重要性，但在该领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人错误地依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管申请人的拟议事业似乎确实与政府倡议相关，但该陈述和记录侧重于更广泛行业的重要性和影响，而非申请人具体拟议事业的预期影响。虽然行业报告和文章提供了良好的背景信息，并证明了美国政府对相关行业的兴趣；但若无充分书面证据证明具体拟议事业对该行业的更广泛影响，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

还应指出，未在上诉中提出的问题视为放弃。见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter ofR-A-M-, 25 I&N Dec. 657,658 n.2 (BIA 2012)）。因此，我们上述分析侧重于申请人已在上诉中提出的要点，而非审理主任的完整决定或记录中提出的任何其他问题。虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。