AUG162024_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：32460524 日期：2024年8月16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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请的资格，因此劳工证将符合国家利益。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。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。

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础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人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面，对工作邀请要求的自由裁量豁免具有价值。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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拟议事业，以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

1 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自由裁量性质）。

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的事业解释如下：

[U]在其签证获批后，[申请人]将通过其自己注册并备案的美国公司以顾问身份工作，他将利用其技能开发IT团队和系统，从而通过使公司能够在高度竞争且不断变化的全球环境中最大化其经济能力来提高美国企业生产力，在该环境中技术是必需品，而IT与 economic output 和社会发展相关联。若其签证获批，[申请人]将为美国经济带来显著利益，从而推进国家利益。

在上诉中，申请人主张他：

[A]旨在在美国以首席执行官的身份推进其职业生涯，在该角色中他将为从事技术和系统管理的美国企业的提升和盈利能力做出重大贡献。在此职位上，他有望在提升IT咨询行业的生产力和精简运营方面发挥关键作用，从而加强美国作为技术效率领导者的地位。

申请人涉及扩展[其公司]的拟议事业展现出显著的经济和社会影响潜力。该企业计划将总部设在佛罗里达州，并在佐治亚州和德克萨斯州设有业务部门，有望对美国经济和劳动力做出显著贡献。

关于实质价值，事业的 merit 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。申请人提供了涵盖包括创业在内的各种主题的“ 行业报告和文章 ”，从而满足其拟议事业的实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人强调“ 首席执行官在IT咨询行业中所发挥的重要作用 ”，并引用了涉及广泛主题的“ 行业报告和文章 ”，例如移民和高管角色在IT和商业领域的重要性，但申请人必须证明其作为IT咨询行业首席执行官的特定拟议事业的国家重要性。2 在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻找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，因为它在特定领域具有国家甚至

2 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

全球影响。”同上。本办公室还指出，“[一]项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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

申请人表示，其“技能组合……涵盖战略IT规划、系统优化、运营效率以及对业务流程动态的更深入理解”、“在IT系统优化和管理方面的专业知识”、“在制药、电子、汽车零部件、流程工业和发电等行业的背景”以及“在IT系统方面的深厚专业知识和丰富经验”表明他非常适合推进其拟议事业。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其作为IT咨询行业首席执行官的角色如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。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，第893页。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

在上诉中，申请人重申其希望在“佛罗里达州__的一个HUBZone”建立其公司，表明其“致力于为历史上商业活动利用不足的地区的经济发展做出贡献”。申请人主张其决定“支持旨在刺激增长和就业的联邦经济政策”，并且佛罗里达州I I地点“不仅有助于利用本地人才，而且与联邦在多元地区创造就业和振兴经济的努力相一致”。然而，正如审理主任正确指出的，申请人未提供证据表明佛罗里达州I I是一个经济萧条地区，在那里潜在创造36个就业岗位将触发所需的“重大积极经济影响”。此外，申请人将其公司设在小企业管理局HUBZone的意图不具说服力。HUBZone计划的目标是促进利用不足的商业区的企业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格竞争“预留”类别的某些联邦合同。参与该计划有若干必需资格，但就本办公室分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。本办公室注意到，申请人的拟议事业将由申请人全资拥有和控制，而申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。并且，就申请人声称其将把公司设在HUBZone指定的利用不足商业区而言，

记录未能充分证明，在这些指定的未充分利用商业区内增加就业会带来与国家级重要性相称的积极经济影响。因此，申请人拟议事业可能位于HUBZone这一事实，与申请人事业是否达到国家级重要性水平完全无关。

最后，申请人未能证明其商业计划中所主张的就业和税收预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划声称在五年后创造36个职位，但申请人未能证明此类未来人员配置水平会为佛罗里达州、佐治亚州和得克萨斯州或其他预期地区，或更广泛的美国经济，提供达到与国家重要性相称水平的实质性经济利益。虽然商业计划声称五年内预计工资支付总额为5.44百万美元，前五年计划创收13.9百万美元，但申请人未能证明此类数字会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。基于上述所有理由，记录未能证明，除了对其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人拟议的事业具有上升到国家重要性水平的更广泛影响，或会提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，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，同样，审查审理主任关于申请人作为特殊能力个人资格的不利裁定也无实际意义。3

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合资格，或在自由裁量权范围内不应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁判不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。