AUG192024_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：31478200 日期：2024年8月19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）

申请人是一家信息技术服务企业的所有者和提供者，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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签证分类的资格，申请人必须证明其是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的人士。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逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果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证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由裁量豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、高级学位

审理主任的决定未就是否申请人证明符合作为高级学位专业人士或特殊能力人士的EB-2分类资格作出认定。在上诉中及在审理主任面前，申请人主张其符合高级学位专业人士资格。为支持该主张，申请人提交了巴西于2011年颁发的计算机技术“T í tulo de Tecn ó logo”文凭。申请人还向审理主任提交了一份评估报告，称根据其学历和专业经验，申请人是高级学位专业人士。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规章要求学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，方符合高级学位专业人士资格。美国学士学位通常需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。全球教育电子数据库（EDGE）4是一个在线资源，美国法院已认定其为外国学历等同性的可靠来源，其表明巴西的t í tulo de

2 USCIS此前已确认这一两步审理方法适用于特殊能力人士的情形。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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裁量性质）。
4 EDGE是一个非营利性自愿协会，拥有40多个国家的11,000多名专业人士。见 AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are。本办公室认为EDGE是有关外国学历等同性的可靠信息来源。见 Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见 Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

tecn ó logo在巴西是“ 在完成2至3年大学学习后授予，取决于入学资格和学习领域。 ”5 因此，其未能证明其拥有美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，构成高级学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。总体而言，申请人未能证明其符合EB-2分类目的下的高级学位资格。

由于申请人未证明拟议事业的国家级重要性，也未证明其处于有利地位以推进该事业（如下所述），本办公室对申请人是否符合作为特殊能力人士的EB-2签证分类资格的任何论点予以保留。6

三、国家利益豁免

申请人拟在美国设立一家公司 U.S.并担任其国别经理，该公司计划作为 Brazil的对等机构，提供云计算及与信息技术（IT）环境相关的服务，包括“ 实施、管理、监控、支持、财务管理、资源优化、安全、性能改进以及资源和活动的外包 ”。通过 U.S.，申请人打算为美国中小型企业提供IT平台。申请人认为，凭借其IT学位和相关工作经验，其具备经营 U.S.的良好条件。

A. 实质性价值与国家级重要性

Dhanasar框架的第一项要件——实质性价值与国家级重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的價值可在商业、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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。本办公室同意审理主任的意见，即申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，本办公室审视记录工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上，第889页。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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级重要性。 ”同上，第890页。

然而，本办公室不同意申请人已履行其证明拟议事业具有国家级重要性的举证责任。申请人主张其计划作为企业家为该行业内的商业主体提供服务。申请人计划继续其在计算机和信息系统领域作为企业家的工作，提供专业化的“ IT服务

5 AACRAO, Brazil, https://www.aacrao.org/edge/country/brazil。
6 见 INS v. Bagamashad, 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“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

例如云计算、网络安全、系统集成……重新设计流程、实施风险管理和系统开发。”申请人主张其工作将使其能够提高美国公司的生产力。我们认识到IT服务在企业运营中的重要性，但在评估国家重要性时，我们关注的不是所涉的具体领域或行业，而是申请人拟开展的具体事业。见同上第889页。然而，申请人未提供充分证据证明其事业将对其所服务的客户公司之外产生影响，或证明其拟开展的工作将以其他方式对IT行业或其倡议产生更广泛的影响。例如，尽管申请人声称其打算重新设计流程，但他未详细说明将重新设计哪些流程、其在该过程中的角色，以及这将如何对我国产生更广泛的影响。

申请人主张，作为一名企业家，劳工证程序不适用于他。申请人声称，由于美国已开始面临商业专业人士的短缺，国家对其个人贡献有迫切需求。然而，申请人在确定国家重要性时依赖IT行业对企业家的需求，这一依据是错误的。如前所述，在评估国家重要性时，相关的询问不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是申请人拟开展的具体事业。同上。

申请人主张其已证明有能力为美国带来利益，因为其已举证参与了美国的相关领域项目。申请人主张其将继续为美国国家经济和就业市场以及其组织和公民带来利益。在审理主任面前，申请人提交了一份关于美国[已隐去]的五年商业计划，其中预测了包括预期收入、雇员人数、员工薪资和税收数字等类别。然而，记录中不包含支持性文件或对上述美国[已隐去]预测数字依据的说明。申请人也未履行其举证责任，证明这些预测——即使得到适当解释和支持——如何产生Dhanasar所设想的达到“重大积极经济效应”水平的区域或国家经济利益。同上第890页。

总体而言，申请人未通过支持性文件证明其事业如何充分延伸至其潜在客户和员工之外，从而以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响。因此，审理主任关于申请人符合Dhanasar第一项条件的认定被撤销。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项条件审查申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，将焦点从拟议事业转向个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；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。

审理主任在考虑相关因素后认定，提交的证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。7 我们同意该认定。审理主任指出，为支持该项条件，申请人提交了文凭和成绩单；技术研究证据；工作经验证据；代表申请人提交的推荐信；关于美国[已隐去]的商业计划；简历；申请人参与该领域的证据；协议；以及客户评价。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其简历、商业计划、在该领域工作的证据、推荐信，以及证明该事业的国家重要性和该领域专业人员严重短缺的行业报告和文章。关于最后一点，我们已在上文讨论了申请人支持国家重要性的论点，包括专业人员短缺问题。且申请人并未声称其提交的行业报告和文章与Dhanasar分析的第二项条件相关。我们注意到，申请人所列的其他文件均已被审理主任在驳回决定中明确考虑。

申请人主张其通过担任公司技术总监、IT顾问、IT和数字媒体顾问以及项目经理等职务展现了专业水平。申请人还主张其具有创业经历，拥有经证实的商业机会和与关键客户的关系。因此，申请人此前提交了由个人撰写的信件，其中记述了其提供的IT服务。申请人声称这些信件证明了其先前的成功，因为它们证明了其在该领域的特殊才能。我们承认这些信件证明了申请人在提供令客户满意的IT服务方面的过往成就。然而，正如审理主任所指出的，拥有相关的教育和专业资质及经验并不使申请人处于有利地位以推进某项具体事业。此外，这些信件也未解释或提供具体实例说明其成就如何使申请人处于有利地位以推进其在美国的未来事业。

此外，记录中不包含支持申请人在其当前与事业相关的公司——[已隐去]巴西——所声称的财务成功的证据。尽管申请人提交了[已隐去]巴西所提供服务的证据，但记录缺乏关于该公司财务稳定性的支持性文件。同样，在其商业计划中，申请人声称其与一名合伙人目前拥有并经营[已隐去]巴西，而[已隐去]美国成立于2014年，作为巴西的对应机构。申请人声称其与合伙人已向[已隐去]美国投资超过200万美元，并打算从巴西再投资20万美元，但记录中不包含这些声称的投资和收入的支持性文件。记录也缺乏与[已隐去]美国自成立以来发展相关的充分支持性文件。总体而言，我们认为申请人未充分证明其拟议事业的进展或在相关工作中的成功记录。

审理主任认定申请人未提交证明相关个人对该事业有兴趣的书证。申请人在上诉中主张，[已隐去]巴西与[已隐去]之间关于提供计算机资源服务的服务协议，”加上正面的

7 注意到申请人主张，由于审理主任未对Dhanasar的其他条件进行分析，其被剥夺了根据USCIS政策、美国宪法和国际条约所享有的正当程序和公平待遇。然而，审理主任认定申请人已履行其举证责任，证明其符合Dhanasar其余条件的资格。我们已在上文撤销了审理主任关于第一项条件的认定。

客户评价，证明其处于有利地位以推进其事业。我们承认记录中包含[已隐去]巴西与其他公司之间的先前服务协议。然而，我们同意审理主任的意见，即这些针对[已隐去]巴西的先前协议以及“缺乏针对美国业务的当前合同、协议或其他书证”不足以证明潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对美国[已隐去]拟议事业的兴趣。

综合考虑申请人在该项条件下的主张，我们认定其未证明自己处于有利地位以推进其事业。记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的充分兴趣。证据也不足以证明申请人在其类似业务中的成功或其在美国建立新公司的进展。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项条件。

C. Dhanasar的其他条件

由于申请人未证明其符合Dhanasar分析第一项和第二项条件的资格，申请人未证明其有资格获得或以其他方式理应获得国家利益豁免。由于我们的认定对本上诉具有决定性，因此进一步分析申请人在Dhanasar所述第三项条件下的资格将无实际意义。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项条件，我们认定申请人未证明其有资格获得或以其他方式作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。