AUG292024_05B5203 · 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：32881735 日期：2024年8月29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）专业顾问，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人不符合EB-2分类资格，且未证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类资格。若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可行使自由裁量权[1]，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

II. EB-2分类

申请人在下级记录中主张其既是高等学位专业人士，又是在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员，从而依据该法第203(b)(2)(A)条符合基础EB-2签证分类资格。

申请人在审理主任面前主张，其学术背景和作为IT专业顾问多年的渐进专业经验证明其是已达到相当于高等学位的专业人士。然而，除声称是高等学位专业人士外，申请人未在下级记录中讨论EB-2签证分类的这一资格依据，审理主任也未分析该问题。由于申请人未在上诉中主张其为高等学位专业人士或审理主任未分析其是否为高等学位专业人士存在错误，本办公室认为该问题已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。

在上诉中，申请人声称审理主任认定其为具有特殊能力的人员。本办公室审查表明，审理主任认定申请人提交的文件满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六类证据中至少三类，此为证明特殊能力所需。然而，审理主任最终认定申请人的证据整体未显示其为具有特殊能力的人员。如上所述，满足至少三项标准本身并不确立该法第203(b)(2)(A)条下该分类资格。审理主任本应随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示申请人被认可具有所需专长程度并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，从而其作为该法第203(b)(2)(A)条下具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格。审理主任未进行最终实质审查。然而，由于申请人未证明其拟议事业的国家重要性（如下所述，且此点对本次上诉具有决定性），本办公室保留其是否作为具有特殊能力的人员符合EB-2签证分类资格的问题。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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

上诉，本办公室保留其是否作为具有特殊能力的人员符合EB-2签证分类资格的问题。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)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

审理主任认定，尽管申请人证明其为处于有利地位推进其拟议事业的人员，但其未证明其值得对职位offer要求给予“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免，因为其未证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下豁免职位offer要求将依据Dhanasar第一和第二项要件惠及美国。

Dhanasar第一项要件——实质性价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。

根据申请人的书面论证意见，其拟议事业是提供智能和创新的IT解决方案，旨在通过优化流程、降低成本、提高生产力并帮助公司更高效运营来支持许多企业，最终为美国商业市场做出贡献。在此过程中，申请人打算就软件开发相关主题以及IT领域内其他极具相关性的主题向其他美国专业人士提供培训，从而帮助国家增强其IT劳动力。审理主任认定申请人证明其拟议事业具有实质性价值。本办公室同意。

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。同上。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重要性。 ”同上。

在其下级书面论证意见中处理其事业的国家重要性时，申请人讨论了其资格以及利用其IT技能协助企业的目标，并主张其事业具有雇用美国工人的显著潜力。在解释中，其提供了美国技术市场的数据以及证明IT行业如何影响美国经济的数据，并得出结论：其事业通过为IT行业做出贡献，将有助于美国经济。其进一步主张IT专业人员在网络安全中发挥重要作用，且由于计算机技术融入我们生活的方方面面，其事业将改善美国的社会和文化结构。其还指出有无数政府举措将信息技术视为具有国家重要性。申请人提交了若干

文章，讨论例如IT专业人员在美国经济中的作用、IT专家的职位描述、IT专家的未来、商业技术的演变。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了另一份书面论证意见、一份商业计划书以及更多文章和行业报告。在认定申请人未能证明其事业的全国重要性时，审理主任认可了申请人的商业计划书，并解释称申请人未提供充分证据以证明其企业将在与具有全国重要性相一致的水平上影响地区或全国人口、其特定企业将对IT行业产生更广泛的影响，或其公司的贡献将在更广泛层面上影响全国就业水平或美国经济，从而达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定未遵循USCIS指南，也未在裁定其国家利益豁免资格时将其作为企业家的证据加以分析。他重申其符合国家利益豁免资格的主张，并主张审理主任存在错误，称审理主任的决定武断且反复无常、与在案证据相矛盾、采用了新颖的证明标准，并剥夺了申请人的正当法律程序。申请人未对这些概括性的错误主张提供进一步解释。

就申请人主张审理主任的决定未正确适用《移民与国籍法》、其指导性法规、Dhanasar案裁定国家利益豁免申请的制度框架以及我们自身的政策指南而言，我们不同意。我们的审查表明，审理主任依据适用的优势证据标准适当考虑了申请及相关证据，并在认定申请人未能履行其证明拟议事业具有全国重要性的举证责任时提供了充分理由，具体如下文所述。

申请人在审理主任面前提交的初始书面论证意见侧重于IT行业的重要性及其技能。针对审理主任的证据请求，申请人提交了另一份书面论证意见，重申了其初始书面论证意见的大部分内容。他还描述了自己担任IT顾问角色的意向，并描述了其在网络安全和数字化转型等领域的专长。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件考察申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，并“ 将关注点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。申请人对证据请求的答复还描述了IT工作者的需求以及科学、技术、工程或数学（STEM）工作者的短缺，其拟议事业将通过提供IT服务帮助缓解这一短缺。然而，所称的职业或职业技能短缺并不能使其拟议事业在Dhanasar框架下具有全国重要性。事实上，此类合格工作者短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。申请人对证据请求的答复还强调了IT在经济各部门（如制造业、通信业）中的重要性，并解释了使用IT服务如何影响中小企业，进而影响美国经济。他提交了更多描述技术行业的文章，以及关于移民作为经济贡献者和外国出生的STEM工作者的文章。然而，问题不在于信息技术行业或让外国出生的工作者在STEM行业工作并为经济做出贡献是否具有全国重要性，而在于证据必须证明申请人向美国企业提供IT解决方案这一特定事业的全国重要性。See id. at 889（解释相关

在认定全国重要性时的相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的特定事业”及其预期影响，包括其是否在特定领域或行业内具有更广泛的影响。

针对证据请求，申请人还提交了一份商业计划书，其中讨论了他将在美国经营一家公司。在该计划书中，他描述了软件方面的进步（例如人工智能和聊天机器人），并提供了IT行业使用此类技术的数据。该计划书随后讨论了IT咨询在美国的作用以及商业分析在该行业中的作用。我们再次认可IT服务的价值；然而，仅仅在重要领域工作不足以证明拟议事业的全国重要性。Id. at 889。在此，申请人未证明其拟议事业对IT领域产生更广泛的影响以确立其全国重要性。See id. at 893（认定申请人的STEM教学活动虽然与美国教育利益相关且具有实质价值，但未达到具有全国重要性的水平，因为其不会对其领域产生更广泛的影响）。申请人未证明其打算在公司中使用的策略或打算为员工提供的培训将在更广泛层面上改善IT行业或其技术。因此，他未能证明其事业可能具有全国重要性，因为按照Dhanasar案的设想，该事业“在其领域内具有全国甚至全球影响”。Id. at 890。

申请人还主张，通过其公司，他将提供信息技术解决方案，以提高美国许多行业公司的效率。其商业计划还提供了关于申请人公司的信息，包括其招聘和财务预测。申请人未提交支持性证据，以佐证其就公司所提供数据的相关主张和数字。此外，申请人未能证明其拟议事业所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——能够表明该事业将具有雇用美国工人的重大潜力，或否则将为我国带来实质性的积极经济影响。例如，尽管商业计划预测销售额将从第一年的630K美元增长至第五年的2.9百万美元，但申请人未能确立该数据的重要性，以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第一年创造六个职位、第五年创造25个职位，但申请人未能证明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为更广泛的美国经济提供实质性经济利益，或将在经济萧条地区雇用大量工人。基于所有这些原因，记录未能证明，除了对其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业在某一领域或行业内具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，将提供实质性的积极经济影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，尤其是在经济萧条地区。2

2 该商业计划书还概述了申请人的背景，并引用了申请人为支持其属于杰出能力个人的主张而提供的推荐信中的内容。推荐信证明了申请人工作和经验的质量。尽管这些信件描述了其职责并赞扬了其技能和经验，但并未证明申请人工作具有更广泛的影响。此外，如前所述，申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

回到申请人关于审理主任在裁定其国家利益豁免资格时未遵循USCIS针对企业家的政策指南来分析其证据的主张，我们不同意。根据USCIS政策手册，企业家就拟议事业提交的证据可能存在独特方面，审理人员在评估全国重要性时可以考虑例如美国实体创收、收入增长和创造就业的证据；奖项或资助；第三方证明企业家企业价值的信件和其他陈述。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(C)(4), https://www.uscis.gov/policymanual（作为指南提供针对企业家的具体证据考量因素）。

在上诉中，申请人列举了USCIS政策手册中确定为与分析企业家是否值得“符合国家利益”而裁量豁免职位邀请要求相关的证据类别，并指明了他打算在美国经营业务的地区，例如缅因州、马萨诸塞州、佛罗里达州、阿肯色州、亚利桑那州，并再次提供了其公司的增长指标。我们认识到，公司创收的证据与其他证据相结合时，可以显示拟议事业的全国重要性，例如当前或拟议业务位于经济萧条地区，该地区已经或将会从该业务创造的就业岗位中受益。参见同上，supra，（作为指导，提供增长指标如何支持企业家事业的全国重要性）。然而，正如我们所解释的，申请人未提供其预计创收和创造就业的佐证证据，也未表明其声称业务将运营的地区是经济萧条地区，以支持其事业的全国重要性。

申请人还在上诉中主张现任政府正在优先发展基础设施，并解释了他如何能够为这一美国政府优先事项做出贡献。但申请人未提供证据证明他从美国政府、其他实体或投资者处获得了任何奖励或拨款，以验证和支持其拟议事业具有全国重要性的认定。参见同上，supra，（作为指导，提供奖励或拨款如何为企业家拟议事业的全国重要性认定提供独立验证和支持）。申请人再次主张其公司战略重点聚焦于机器学习和人工智能，但如上所述，申请人未提供证据证明其战略将改进或为IT领域增加新颖技术。此外，他未提供证据证明其持有对IT领域具有重要意义的任何知识产权。参见同上，supra，（作为指导，提供知识产权开发如何支持企业家证据的全国重要性）。此外，即使特定STEM领域或基础设施计划是政府优先事项，申请人仍必须证明其具体拟议事业具有全国重要性。Id. at 893。如上所述，申请人未表明其拟议事业对IT领域具有超出其自身客户和业务的更广泛影响，也未表明其将产生次积极经济影响或雇用美国工人的重大潜力。因此，申请人未确立其拟议事业的全国重要性。

基于上述理由，我们认定申请人未确立其拟议事业具有全国重要性，因此他不符合国家利益豁免的资格。由于我们的认定对本上诉具有决定性，我们保留申请人的以下论点：申请人是否

已证明Dhanasar第三项要件。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7 (BIA 2015)。

IV. 结论

申请人未确立其符合基础EB-2分类的资格。此外，他未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，也未确立其作为裁量事项值得获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。