AUG302023_01B5203 · 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：27464138 日期：2023年8月30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咨询公司，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质性价值，又具有国家重要性；

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人最初表示其打算“向美国的小型企业和公司提供其在信息技术方面的专业知识和技能”。在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人陈述：

申请人拟从事的事业是向美国的公司提供咨询并提供专业的技术服务和设备。他将通过提供有效的系统和技术解决方案，对美国的企業产生重大影响。申请人将提供智能和创新的软件开发解决方案，旨在通过优化流程、降低成本、提高生产力、增强商业智能以及帮助公司更高效运营来支持众多企业。特别是，通过其公司，他将向主要经营物流和运输行业的公司提供追踪技术。具体而言，该公司将提供以下追踪解决方案，包括OBD追踪、可穿戴追踪设备和车辆追踪卡。
申请人还提交了其公司I[已隐去]的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用15名人员，第二年28名，第三年48名，第四年70名，第五年101名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年1,079,347美元、第二年2,014,781美元、第三年3,468,302美元、第四年5,022,561美元、第五年7,281,994美元的收入预测，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括关于计算机和信息系统管理人员的职业前景、信息技术服务领域的职业、信息技术行业的趋势、市场研究和竞争分析、小企业对地方经济的价值、小企业对美国经济的好处、冠状病毒大流行的经济影响、信息技术在商业中的价值以及特朗普政府的科技创新举措的信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：信息技术基础设施的价值、信息技术在商业未来中不断变化的角色、信息技术对商业成功的贡献、物流在商业战略中的关键作用、小企业利用技术创造公平竞争环境的方式、物流的价值

在COVID-19大流行期间的价值，以及物流在全球经济中发挥关键作用的方式。他还提交了关于软件和信息技术行业、促进美国经济增长的因素、政府政策对经济增长的影响、物流对商业增长的好处、物流在现代世界中的价值、美国软件工程师短缺、解决信息技术技能短缺的方案、解决美国软件开发人员短缺的建议以及在美国的外国出生STEM工作者的信息。在上诉时，申请人提交了关于GPS使运输行业受益的方式、卡车运输行业的价值、卡车运输经济学、美国卡车运输业务的好处、货运运输对美国经济的影响、大型卡车司机面临的挑战、美国通货膨胀和司机短缺对卡车运输行业的影响以及GPS创新联盟的文章。因此，记录支持审理主任关于申请人拟从事的事业具有实质性价值的认定。

此外，申请人最初提供了来自I-C-C-、I-R-B-、C-A-D-、E-D-S-、G-F-B-和V-S-的支持信，讨论其信息技术能力和商业经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了G-F-U-计算机科学和网络安全教授B-W-的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。B-W-主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为其信息技术顾问这一一般职业及其所在行业有助于我国的经济增长和安全。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。B-W-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人经营软件开发和追踪技术咨询公司的具体拟从事工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业将“ 对其所服务客户之外的领域或行业产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人未能表明其拟从事的工作将带来“ 实质性的积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中：申请人主张其“ 拟议事业将产生重大经济影响并创造大量就业 ”。他声称其事业将“ 帮助企业发展壮大 ”，因此“ 将对美国经济产生积极影响 ”。申请人进一步表示，其拟议工作“ 将专注于在运输和物流行业运营的企业，为其提供旨在改善运营成本的跟踪技术解决方案 ”。此外，他声称其事业“ 将为美国商业和技术领域提供创新和广泛影响，特别是通过开发和实施新的专业IT解决方案和系统 ”。此外，申请人主张其拟议工作“ 将增加联邦和州政府的税收

收入”，“创造大量间接就业机会”，并“在佛罗里达州和美国提供重大经济利益”。

申请人还声称其事业将“帮助缓解卡车运输行业的司机短缺”，但他未解释其公司提供的服务将如何解决这一短缺。此外，尽管申请人的RFE回复中包含了讨论美国软件工程师短缺、解决信息技术技能短缺的方案以及解决美国软件开发人员短缺的建议的文章，但我们不认为其拟议事业因信息技术和卡车运输行业专业人员短缺而具有国家重要性。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少这些所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

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“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，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全球影响。”Id.我们还指出，“[一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的商业咨询和跟踪技术服务，但他未提供足够的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们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。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响运输行业、信息技术咨询领域或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我们国家提供重大积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将“创造大量就业”并“创造大量间接就业机会”，但他未提供足够证据证明其事业为

佛罗里达州或美国通过就业水平、税收或商业活动带来重大经济利益。2

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

2 如前所述，申请人未详细说明其商业计划的员工预测，也未提供足够证据支持额外员工的需求。他也未提供足够文件支持其间接就业主张。此外，他未充分解释其商业计划的销售收入预测是如何计算的。