DEC012023_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：28963974 日期：2023年12月1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）系统专家，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要求的资格，因而豁免劳工证将符合国家利益。此事现由我们审理上诉。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明符合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“符合国家利益”而酌情豁免工作要求具有正当理由。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）可作为酌情事项[1]，在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业，以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

二、分析

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。在初次提交时，申请人的说明信称：

[申请人]在IT基础设施方面受过特别教育并具有经验，涉及业务发展、增长和连续性。[申请人]寻求利用其在美国的独特经验，为美国企业（包括制造业和食品生产行业的企业）提供这一IT系统服务子集，正如她在其祖国委内瑞拉所做的那样。

[申请人]工作的利益具有实质价值，因为她将提供其在系统工程方面的独特背景，产生积极影响，提高美国公司系统的效率和可靠性……
此外，申请人提供了与各种主题相关的信息和文件，例如美国小企业管理局、女性与STEM[科学、技术、工程和数学]及美国经济、计算机系统工程师、关键基础设施劳动力，以及科学和工程领域的女性、少数族裔和残障人士。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一份声明，称：

我的拟议事业是在美国为美国公司和公共实体担任计算机系统工程师。I~ 12018，我移居美国并成立了我自己的公司，名为'I [已隐去]'，一家佛罗里达州公司。因此，我正在美国创造我自己的就业机会，这有可能为美国居民创造就业、缴纳税款并刺激增长。

我的目标是改善美国IT行业，并为美国客户提供安全有效的IT解决方案以增强其业务。为扩大我的工作对美国的影响，我计划与其他IT专业人士和IT部门、项目经理、程序员以及网页和软件开发人员协商，使他们能够为客户带来更好的结果。我相信美国公民理应获得更好的IT解决方案。

我将利用我在市场研究和IT业务发展方面的广泛背景，形成关于如何推动IT基础设施进步并帮助美国国家简化其日常生活的强有力愿景……

申请人还提供了其公司的所有权、损益和租赁文件、一份商业计划，以及关于关键基础设施工人、网络安全和“美国就业计划”的证据。

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。如上所示，申请人提供了与IT领域相关的广泛主题和信息。在此，申请人已证明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，我们关注“ 外籍人士拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张其提交了“ 有证明力的研究 ”，但申请人必须证明其特定的拟议事业——提供其特定的IT服务，包括通过其公司提供——具有国家重要性，而不是IT、关键基础设施工人、系统工程师和其他相关主题的重要性。[2] 在Dhanasar中，我们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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项事业如果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，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。 ”Id. at 890。

申请人还强调其“ 广泛背景 ”和“ 证据主动证明[她]拥有的技能远远超出仅仅填补短缺所需的技能 ”。然而，申请人的技能、经验和能力涉及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人士 ”。Id. at 890。此处的问题是，她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。同样，申请人主张其提交了“ [客]户来信 ”。虽然这些信件讨论了申请人对各客户的特定服务，包括她在两个项目应用上的工作，但信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于雇用她提供服务的客户。此外，信件讨论的是申请人先前的工作和成就，涉及第二项要件而非第一项要件。

此外，申请人主张她提交了两封专家意见信，认为拟议事业具有国家重要性。然而，这些信件提出了与上述相同的论点，涉及IT、小企业、计算机系统工程师、STEM职业、移民带来的经济利益、国家倡议和其他一般主题的重要性，而不是聚焦于申请人特定服务和公司的国家重要性。此外，这些信件未充分解释和阐明申请人的服务和业务如何对我国具有更广泛影响。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拟议事业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，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。同样，记录未通过支持性文件显示其业务如何足以延伸

[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。

超出其潜在客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，尽管申请人提供了一份商业计划书，但申请人并未证明其企业所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。虽然销售预测从第1年的342K美元到第5年的1.1M美元，但该商业计划书并未证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 ”的水平。Id. at 890。同样，尽管该计划声称该企业将在第1年创造6个职位、到第5年创造19个职位，但申请人并未证明此类未来人员配置水平将在与国家级重要性相称的水平上为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人并未表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或国家层面对创造就业和经济增长产生实质性影响。基于上述所有理由，记录并未证明，除向其潜在客户和雇员提供的有限益处之外，申请人的拟议事业具有上升至国家级重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件材料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，对她在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合资格，或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出各机构无须对最终决定并非必要的问题作出“ 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)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。