DEC042023_02B5203 · 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：29095947 日期：2023年12月4日

对内布拉斯加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，一名“ 软件开发企业家 ”，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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自由裁量性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、并因此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。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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，申请必须首先证明符合基础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者。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项，对归类为EB-2类别的申请人授予职位邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业具有

实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

审理主任注意到，申请人有资格作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类。但审理主任最终认定，申请人拟从事的事业不具有实质价值，也未达到Dhanasar案第一项要件所要求的国家级重要性水平。审理主任还认定，申请人未处于有利地位以推进其拟从事的事业。审理主任并认定，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证不会有利于国家利益。

尽管移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准，但责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的证明责任包括初始的举证责任以及最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）对证明责任的定义（反映证明责任包括举证责任和说明责任）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供证据

，符合适用的法定、监管和政策规定，足以使问题得到实质审查。

申请人提交至记录中的证据和论证未能帮助其履行举证责任和说明责任。为支持其在Dhanasar分析框架下具备资格的主张，申请人提供了其商业计划以及推荐信、专业证书和会员资格、大量与网络安全和信息技术相关的文章、职位邀请函、公司注册文件、学历记录和简历等形式的证据。1

申请人拟在美国开发一家名为I_____I的“ 信息技术（IT）咨询公司，专注于终端用户计算和项目管理……关于转型战略，以支持、扩展和实施远程协作工具 ”。该事业拟提供“ 数字战略、软件工程、产品/平台开发、数据管理、人工智能、敏捷软件以及安全和转型战略，以支持远程工作 ”。

从一开始，申请人的商业计划就将其事业表述为将其服务定位于“ 支持公司采用创新技术，变得更加敏捷、灵活，并为COVID-19带来的挑战以及可能的新常态做好充分准备，这种新常态将改变我们工作和经商的方式 ”。申请人打算将其事业设在佐治亚地区。2 申请人的商业计划提出其意图“ 通过在德克萨斯、北卡罗来纳、马萨诸塞、加利福尼亚和哥伦比亚特区开设分支机构来扩张 ”。

为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家级重要性。第一项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar案第889页。申请人将其事业描述为“ 软件开发企业家 ”。本办公室面前的记录包含将申请人拟从事的事业定性为“ 软件开发企业家 ”的证据，该事业属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围。因此，记录支持申请人拟从事事业的实质价值，本办公室将撤回审理主任的相反结论。

然而，在Dhanasar分析框架第一项要件下评估时，申请人具有实质价值的拟从事事业缺乏所要求的国家级重要性。申请人提出其事业将通过帮助“ 公司采用创新技术，变得更加敏捷、灵活，并为COVID-19带来的挑战以及可能的新常态做好充分准备，这种新常态将改变我们工作和经商的方式 ”从而产生税收和创造就业，以此产生“ 国家影响 ”。申请人将其“ 独特价值 ”建立在

1 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。
2 在上诉中，申请人的律师称申请人将“ 在佛罗里达州建立[其]公司。 ”
由于没有证据或文件支持申请人律师的该主张，我们将不予理会。参见
INS v. Phinpathiya, 464 U.S. 183, 188-89 n.6 (1984)（律师在上诉中或动议中提出的无支持主张不构成证据）。

命题”，即各公司为应对COVID-19疫情而作出的变化使远程
工作日益普遍。申请人将这一向远程工作的转变认定为“企业维持运营和
增长的关键”。申请人预期其事业将
“解决一个具体的市场问题，即数字化转型对每家公司生存都至关重要。”

记录中包含大量文章和行业资料，涉及
信息技术和创业的重要性。但这些更多关系到拟议事业价值的实质性
而非其国家重要性。在确定国家重要性时，重点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过往
成功。重点在于“外国国民拟从事的具体事业”。参见
Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar中我们说过，“我们寻找更广泛的影响。”而正是在这里，申请人
拟议事业的缺陷显露出来。记录未充分描述申请人的信息技术咨询服务将如何广泛
影响信息技术领域，达到国家重要性的水平。这并不是说申请人信息技术咨询服务对寻求
引入或整合远程工作范式的公司的更广泛影响是从地理角度评估的。
更广泛的影响不一定从地理角度评估；某一领域内显示出国家甚至国际范围更广泛影响的
影响可以达到国家重要性的水平。但就目前构成的记录而言，其未充分描述申请人将提供的
信息技术咨询服务将如何影响可能聘用申请人拟议事业服务的“公司”对远程工作技术和范式的采用、
扩展或高效实施。

申请人的就业核实和就业信函未反映拟议事业如何涉及国家重要性，因为这些信函侧重于申请人的过往工作。

在根据Dhanasar第一项要件评估拟议事业的国家重要性时，
我们关注的是其潜在的前瞻性或未来影响。申请人证明此前从事过类似工作，
并不影响拟议事业基于其国家重要性的潜在前瞻性影响。

而且，尽管申请人预期总收入增加、大规模招聘增加其员工
人数、并增加其薪资支出，但记录并不清楚这一为拟议事业本身创造的就业
将如何产生与国家重要性相称的实质性前瞻性积极经济影响。申请人的愿望
未能证明该事业的国家重要性，因为这些愿望无论是否实现，都不会超出
该事业本身而产生国家重要性水平的影响。记录也未包含
足够的证明性、实质性或相关证据，显示该事业的招聘计划将如何
影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升到
国家重要性的水平。

此外，申请人将其公司设在小企业管理局
（SBA）HUBZone的意图不具说服力。HUBZone计划的目标是促进
欠利用商业区的商业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予
获得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
必备资格，但就我们的分析而言，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。虽然尚不清楚且记录未载明
“ 预留 ”类别中是否存在针对住宅和商业清洁服务的联邦计划（如申请人所提议的），
但记录非常清楚，申请人拟议事业将由申请人完全拥有和控制，
且申请人不是美国
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，就申请人主张
其将把公司设在SBA HUBZone指定的欠利用商业区而言，
记录未充分证明这些指定欠利用
商业区增加的就业将产生与国家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
国家重要性水平完全无关。

申请人的上诉强调其作为软件和
系统开发人员“ 超过十五（15）年的工作经验 ”，并强调正是其执行拟议事业才将其提升到
国家重要性的水平。但申请人的论点凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本
误解。Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业；而非申请人对该拟议
事业的执行。因此，Dhanasar框架不关心拟议事业成功的可能性。申请人关于其
在拟议事业中过往成功表现的主张，以及其成就和认可的证据和信息，
更适合用于证明Dhanasar框架第二项要件下的资格。

申请人在上诉中还主张，“ 迫在眉睫的IT人才短缺……凸显了其拟议事业的紧迫性和
国家重要性 ”。但国家利益豁免并不存在是为了解决劳动力短缺。
美国劳工部（DOL）通过劳工证程序解决合格
工人短缺问题。而旨在解决劳动力短缺的移民选项（如劳工证程序）
在支持自由裁量授予国家利益豁免方面的不切实际性，是在Dhanasar分析
框架的第三项要件下评估的，而不是我们在此评估的第一项要件。

评估事业国家重要性的相关调查是，以该事业更广泛
影响或积极经济效果判断的前瞻性积极影响是否适用于
超出仅仅狭窄地赋予拟议事业利益的范围。此处的申请人未
证明向其打算招揽的“ 中型到大型企业 ”赋予利益如何具有超出这些企业并
触及国家重要性事项的任何影响或利益。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。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有关
Dhanasar其余要件下资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429

U.S. 24, 25 1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题
作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-1, 26 I&N Dec. 216, 526 n.7
（BIA 2015）（在申请人本已具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代问题）。
因此，我们认定申请人未证明其有资格或以其他方式应获得对工作邀请要求（因而对劳工证要求）的国家利益豁免。因此，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。