DEC092024_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：35209006 日期：2024年12月9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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（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驳回了申请。审理主任认定申请人符合具有特殊能力人员的资格；然而，审理主任还认定，记录未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域属于高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作要求“ 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定义“ 国家利益 ”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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）一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。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，第889页。关于这三项要件的详细阐述，参见同上，第888-91页。

二、分析

审理主任认定申请人符合具有特殊能力人员的资格。待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

申请人将事业描述为一项计划：“ 建立并指导一家位于佛罗里达州[已隐去]的公司运营，该公司将专门提供与IT咨询解决方案相关的服务，包括现有软件向云环境的实施、开发和迁移，以及为多个行业的公司进行软件开发，从而实现性能提升、安全性增强和成本降低。 ”申请人提交了其初创信息技术咨询服务公司的商业计划书，其中描述“ 提供应用程序和系统维护与支持，以确保为客户实施的系统的可用性和效率 ”以及“ 创建满足每位客户独特需求的定制解决方案 ”。

商业计划书阐明：“ 在运营的第一年，[申请人]将在佛罗里达州[已隐去]安家，其公司将最初以虚拟运营方式启动。 ”商业计划书还表明：“ 申请人将担任公司首席执行官 ”，第一年运营另有六名员工，职位如下：秘书、程序员、客户支持经理、IT安全分析师、云管理分析师和销售代表。商业计划书预计，公司在运营的前五年内将总共雇用25名员工——包括申请人——职位如下：程序员、客户支持经理和软件开发人员各三名；秘书、行政助理、RPA开发人员、IT安全分析师、云管理分析师、DevOps工程师和销售代表各两名；以及一名运营协调员，此外申请人担任首席执行官。

本办公室注意到，商业计划书——以及其所描述的拟议事业——似乎与申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上提供的自雇职位描述不符。具体而言，在表格I-140第6部分“ 关于拟议就业的基本信息 ”中，申请人声明其将担任首席执行官，年薪为189,520美元。然而，商业计划书表明，该初创信息技术咨询服务公司首席执行官的年度工资将在

运营第一年为80,000美元，到运营第五年增至97,241美元——至多约为表格I-140上所注明年薪的一半。在申请人初创信息技术咨询服务公司前五年运营期间，25个职位中任何一个职位的年薪均与申请人在表格I-140上注明的其自雇职位将获得的年薪不符。因此，商业计划书对拟议信息技术咨询服务公司工资的概述，与申请人在表格I-140上关于其作为该初创公司首席执行官的自雇年薪的陈述直接冲突。

对申请人证据任何方面产生的疑问，均可能削弱支持签证申请的其他证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。申请人商业计划书中关于其将获得的年薪的信息，与其在表格I-140上提供的信息不一致，这使人对商业计划书是否对应于表格I-140上所描述的职位——从而对应于拟议事业——产生疑问。因此，申请人 specifically 对商业计划书的描述以及整体记录的可靠性和充分性均被削弱。参见同上；另参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（规定申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格）；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（要求申请人在提交福利请求时确立资格）。

申请人还提交了推荐信以及关于商业和信息技术的概括性信息；然而，基于上述理由，其可靠性和充分性被削弱。参见同上。

审理主任认定拟议事业具有实质价值，这是Dhanasar第一项要件部分要求的。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。然而，审理主任还认定，记录未能证明拟议事业如何可能具有国家重要性，这也是Dhanasar第一项要件所要求的。参见同上。审理主任指出，记录未能证明拟议事业“ 如何具有超出公司客户和未来员工的影响，达到国家重要性的水平 ”。审理主任指出，记录未能证明拟议事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”，或“ 将为运营所在地区或美国带来实质性的积极经济利益 ”。审理主任还认定，记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人概括主张，案卷中的“ 调查、文章和专家证言 ”证明拟议事业具有国家重要性。他还指出，案卷中的一封推荐信“ 强调[申请人的公司]将为美国商业格局带来的重大利益 ”。申请人概括了有关商业和信息技术的一般性信息，这显然对应其在上诉中提到的“ 调查 ”和“ 文章 ”。申请人还重申了其商业计划中关于其咨询服务公司计划为客户和顾客提供“ 定制服务 ”的信息，以及关于其公司招聘计划的信息。申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业“ 涉及一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项 ”，具体提及2023年《国家网络安全战略》和2020年《技术现代化卓越中心计划法》。与此相关，申请人主张其“ 提案

涉及一系列STEM专业人员，[这]与国土安全部（DHS）确定的《关键和新兴技术》（CETs）以及2022年《国家安全战略》相一致。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”，或那些“具有雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业。Id. at 889-90。

我们首先注意到，申请人在上诉中提到的案卷中的“调查[和]文章”提供了有关商业和信息技术的一般性信息。然而，这些一般性信息并未涉及申请人、其拟从事的具体事业，以及其潜在预期影响如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。See id。例如，案卷中的一般性信息并未说明申请人关于创办一家初创信息技术咨询服务公司的提案如何在信息技术领域或任何其他特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些制造工艺或医学进步所产生的影响。See id。再举一例，案卷中的一般性信息并未讨论申请人计划雇用六至25名工人——包括其本人——“最初以虚拟运营开始”但最终在佛罗里达州I[已隐去]大都市区的计划如何显示出雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。See id。

与此相关，2023年《国家网络安全战略》和2020年《技术现代化卓越中心计划法》均未涉及申请人、其拟从事的具体事业，以及其潜在预期影响如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。该战略政策和法案中描述的政府利益，在拟议事业首先证明具有国家重要性的情况下，可以为分析豁免工作邀请要求总体上是否会使美国受益提供参考，如第三项Dhanasar要件所设想。See id. at 888-91。然而，由于未涉及申请人及其拟从事的具体事业，该政策战略和法案——以及案卷其余部分——并未说明拟议事业如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的国家重要性；因此，USCIS无需考虑第三项Dhanasar要件可能提出的问题。See id。

我们接下来注意到，申请人讨论了科学、技术、工程和数学（STEM）领域，并主张其拟议事业与STEM领域的关联使其拟议事业具有国家重要性。然而，如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作或拟议事业将运营的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在

预期影响”，寻找“更广泛的影响”。Id. at 889。因此，确定国家重要性的问题不是拟议事业是否属于STEM领域，而是拟议事业——当其属于STEM领域时——的潜在预期影响是否会在该STEM领域内产生表明国家重要性的更广泛影响。See id.; see also generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual。

如上所述，申请人对拟议事业的描述——特别是关于其作为自己初创公司首席执行官将支付给自己的年薪——与申请人在I-140表格上提供的信息，即其作为首席执行官将支付给自己的年薪，直接冲突。因此，申请人对拟议事业的描述使商业计划特别是以及案卷其余部分总体上产生疑问，并降低了其可靠性和充分性。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591; see also 8 C.F.R. § 103.2(b)(1); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。

即使商业计划——以及案卷其余部分——可能可靠且充分，它也未能证明申请人拟从事的具体事业的潜在预期影响如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相反，商业计划——以及案卷总体——描述的是适用于申请人、其信息技术咨询服务公司及其客户和顾客的利益。例如，商业计划讨论了“提供应用和系统维护与支持，以确保为客户实施的系统的可用性和效率”以及“创建满足每个客户独特需求的定制解决方案”。案卷未阐明提供直接惠及信息技术咨询服务公司客户和顾客的服务如何可能产生超出这些客户和顾客的、表明国家重要性的更广泛影响。See id。反过来，案卷未证明拟议事业如何可能在信息技术领域或任何其他领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响。See id。再举一例，案卷未证明在上述职位名称下雇用六至25名工人——包括申请人——“最初以虚拟运营开始”如何可能显示出雇用美国工人的重大潜力，无论是在申请人拟居住的佛罗里达州I[已隐去]大都市区还是在任何其他特定地点。案卷也未以其他方式证明拟议事业——向客户和顾客提供信息技术咨询服务——如何可能以其他方式产生重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。See id。

我们承认申请人还提到了案卷中的“专家证言”和一封支持信。然而，如上所述，申请人的商业计划既不可靠也不充分，see Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591，它也未能证明拟议事业如何可能具有国家重要性。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。反过来，由于案卷总体上的可靠性和充分性被削弱，所引用意见的可靠性和充分性也被削弱。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591。此外，即使所引用的意见可能可靠且充分——但它们并非如此——由于申请人自己的商业计划基于上述原因不支持拟议事业可能具有国家重要性的结论，商业计划——以及案卷总体——也不支持这些意见关于拟议事业是否可能具有国家重要性的结论。See, e.g., Matter

of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“ [E]专家意见证言虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为‘事实’证据，而只有在‘它将帮助事实认定者理解证据或确定争议事实’时才可采纳。”）。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免资格。对于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。