FEB082024_07B5203 · 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：29248108 日期：2024年2月8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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权上理应获得国家利益豁免。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，即作为高等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。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其理应获得对工作要求（即劳工证）的“国家利益”自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项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

[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本质上属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人已证明其作为持有高等学位的专业人士的资格。[2] 然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但其未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第二项或第三项要件。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在其I-140表格中表示，其打算担任计算机和信息系统经理。他解释说，其拟继续为其在佛罗里达州共同创办的两家企业工作。第一家企业[已隐去]成立于2014年，被描述为一家自然灾害修复企业，申请人一直担任其首席执行官，监督该企业的运营。该企业专门“通过实施新的自动化系统和定制技术，管理并处理各类自然灾害前后修复项目”。申请人描述自己为“开发新系统和新技术以及实施所有新工具和方法的核心人物”。

第二家企业[已隐去]被描述为一家成立于2019年的信息技术解决方案企业，申请人将担任其首席执行官及产品与解决方案的智力导师。其商业计划说明，该企业将主要提供信息技术咨询服务，以提高汽车销售、修复服务和公寓物业管理公司的效率。该企业还将提供申请人新设计的湿度修复传感器[已隐去]以及其其他信息技术产品。商业计划说明，基于该企业现有客户和修复行业的预期增长，该企业打算在第二年扩展至美国全国市场，并在第三年扩展至加拿大和欧洲市场。

申请人将[已隐去]描述为“一个中央盒式单元，持续跟踪、收集、分析来自工作现场周围各种传感器的信息，并通过LTE/4G/5G、Wi-fi调制解调器发送和接收短信或文件传输远程传输给项目经理，并将信息记录在MicroSD卡上。”申请人进一步表示，“所收集的信息

[2] 记录证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，并且其在专业领域拥有至少五年的渐进式学士后经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

包括任何建筑工地的关键方面，并在项目经理超过可接受安全水平时/如果超过则提醒他们……这种数据收集和分析一直由工地人员完成……并且不可避免地容易受到人为错误的影响。”申请人主张，[已隐去]消除了“在飓风和地震后等最危险工地需要人员在场的要求，同时提高了所收集和分析数据的可靠性。总之，[已隐去]改善了工地和工人安全，降低了劳动力和时间成本，并提高了这一关键数据的质量和分析。”

商业计划表明，该企业还将提供三项技术产品：智能跟踪、物流跟踪和良好投资，这些产品通过该企业开发的两项技术产品交付，[已隐去]被描述为一种库存跟踪器，“提供由射频识别标签获取的实时信息……以跟踪设备、材料、在制品和成品的精确位置。”商业计划说明，[已隐去]将提供“对客户意见的独特洞察，作为一种社交媒体工具，专门设计用于告知与客户品牌相关的主题，例如客户感知。”该产品帮助企业制定竞争战略，使其“能够更好地实时管理危机，预测客户需求，以及基于过去的表现和分析预测未来趋势。”

本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任认定“申请人未能表明其在本案中的拟议事业如何能够充分超越该组织、其客户以及申请人将服务的个人，从而更广泛地影响行业或领域。”审理主任指出，申请人未能“证明其拟议事业的潜在影响达到国家重要性的水平”，或“证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。”因此，审理主任认定申请人未能履行其证明Dhanasar框架第一项要件中国家重要性要素的举证责任。

在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了优势证据标准，并在对Dhanasar三项要件的分析中存在错误。申请人的上诉重点在于其与新业务相关的工作，~-------~ 他主张：“[申请人]拟议事业的国家重要性除其他方面外，还在于通过服务、社区外展以及创造高薪工作岗位为社区提供价值。”申请人进一步主张，该业务的技术“将帮助全美各地的客户加速增长、削减成本、降低风险并精简重要流程”，从而有助于这些企业的长期存续与增长。申请人主张，其协助企业增长的工作将通过推动创新和服务多样性、支持制造业、向美国市场引入新技术、将其专业知识转移至美国市场，以及为美国政府在科学、技术、工程和数学（STEM）、创业和小企业方面的相关倡议作出贡献，从而产生国家影响。申请人还强调，其拟议事业将通过创造就业和产生税收，对地方和美国经济带来经济利益。申请人主张，案卷中的证据，包括其公司的商业计划以及报告和文章，证明了其

拟议事业的国家重要性。经重新审查（de novo review），我们认为案卷并未证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一要件中的国家重要性要素。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件材料并权衡其证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。._____.的商业计划描述了该业务及其向客户提供的产品和服务。商业计划说明，该业务打算重点向汽车销售公司、修复公司和公寓物业管理公司提供产品和服务，原因是这些企业对信息技术服务的预期需求。商业计划还描述了申请人的专业经历，包括其在另一家公司的工作，_____，该业务办公室所在地佛罗里达州I I；美国信息技术咨询行业的预期经济增长；对该业务产品和服务的需求；以及该业务的营销策略、预计人员和财务预测。

如上诉中所主张，商业计划称，通过技术变革，“客户将获得丰厚回报，表现为产量提高、利润率上升以及停机时间和整体低效减少”。商业计划还描述了上诉中所主张的该业务潜在的国家层面影响，包括：该业务对美国制造业的支持；其向美国市场引入新技术；其对美国政府有关创业、小企业以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的重要倡议的贡献；其将申请人的专业知识转移给其员工和客户；以及其通过创造就业、产生税收和促进创新对美国经济增长和社会经济发展的贡献。

申请人未提供充分的信息和证据支持商业计划中的主张。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，案卷并未证明申请人与该业务相关的拟议事业，将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及信息技术领域：“[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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”Id. at 889。证据并未表明申请人的信息技术服务业务会对信息技术领域产生更广泛的影响，或提供所主张的对美国的经济利益。

除一般性主张外，案卷并未显示该业务拟提供的信息技术服务 and 产品会在该领域提供创新或带来超出

该业务及其客户的经济利益。尽管申请人表达了为美国经济作贡献和支持信息技术领域创新的意愿，但其并未以具体、有证明力的证据证明其事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极的经济或社会影响。申请人关于其信息技术服务业务有可能产生国家影响的主张，未通过独立和客观的证据得到证明。

案卷包括营销材料以及该业务一款产品的专利申请， 。然而，案卷并不支持申请人关于该产品的设计、使用和成功，或其业务其他技术产品的潜在预期影响的主张。申请人的陈述不足以证明其事业有可能提供经济和社会经济利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

商业计划预计，在其第五年，该业务将创造13个工作岗位，并将支付近一百万美元的工资。然而，案卷未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。即使我们假设申请人所称的一切都会发生，案卷仍缺乏证据表明，在其经营第五年创造13个工作岗位并支付近一百万美元工资能达到国家重要性的水平。此外，若无充分的书面证据证明其作为所有者、首席执行官以及其业务产品和解决方案的知识导师的拟议工作职责会对信息技术行业产生更广泛的影响，而非仅惠及其业务及其拟议客户，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人进一步主张，基于行业报告和文章，其拟议事业具有国家重要性。申请人主张，这些报告和文章表明对信息技术专业人员的需求，且申请人的拟议事业将有助于美国政府支持STEM专业人员、企业家和小企业的重要倡议。他主张，其拟议事业将帮助美国满足对STEM专业人员的需求，并且作为一项创业事业，它将产生积极经济影响的涟漪效应。这些报告和文章描述了信息技术工作者的短缺；信息技术行业的增长；企业家对美国经济的重要性；自然灾害中的工作场所安全；灾难现场管理的应急响应资源；工作场所中的霉菌；温度和湿度；室内环境质量；以及汽车经销商行业和美国对汽车的预期需求。

我们认识到STEM领域的重要性以及“ 拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全具有重要意义的STEM领域。 ”3“ 关于[第一Dhanasar]要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质性价值又具有国家重要性。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，……都具有足够广泛的

3 See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

潜在影响以证明国家重要性。”4 然而，申请人未证明其拟议事业旨在推进STEM技术或研究。此外，案卷并未显示其拟议事业会在STEM领域产生更广泛的影响，从而确立其国家重要性。

我们也认识到小企业和企业家对美国经济的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的贡献。然而，作为一名在美国从事信息技术或修复领域工作的移民，或为汽车经销商、公寓物业管理公司和修复企业创办信息技术服务业务，不足以确立拟议事业的全国重要性。相反，我们不侧重于小企业对美国经济的重要性或美国对信息技术或修复领域工人的需求，而是侧重于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”同上。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全国重要性。”同上，第890页。所提交的文章并未确立任何可具体归因于申请人拟议事业的预期经济影响。

为进一步证明其事业的全国重要性，记录中包括一份来自纽约_____的兼职教授的意见。该意见声称，申请人与其实体企业的工作将对翻新行业、美国经济、美国人民的福祉以及与国家安全灾难恢复相关的美国政府倡议产生积极影响。

该意见解释了人们获得修复服务以快速高效地修复因自然灾害受损房屋的重要性。由于自然灾害频率增加，该意见解释说修复专业人员需求旺盛，申请人的企业将有助于满足对修复专业人员的需求。该意见还强调人们居住在劣质住房中对健康的负面影响，以及申请人的修复业务将间接促进需要房屋维修者的身心健康。该意见还指出，申请人在修复领域的工作有助于支持美国政府支持自然灾害准备、响应和恢复的倡议。该意见声称此类政府倡议显示了修复行业的全国重要性，并且申请人的修复工作因其与支持自然灾害恢复的直接关系而具有重要意义。

然而，该意见侧重于申请人在一个需要专业人员的重要行业中工作，而非侧重于申请人的拟议事业，这并不能确立拟议事业的全国重要性。该意见简要提及申请人打算“ 继续开发创新技术，例如_____ ”；然而，它并未描述产品的细节以及它如何有可能对修复或信息技术行业产生预期影响。

4 参见 generally 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(2)。

该意见还指出，申请人将通过其实体企业“帮助刺激重大经济增长和创造无数就业机会”。该意见概括描述了建筑行业的经济“涟漪效应”以及修复行业的预期经济增长。基于申请人的专业经验和修复行业的预期增长，该意见指出申请人已证明其实体企业的潜在增长和对美国经济的提振。然而，该意见对申请人实体企业的预期经济增长及其对美国经济的益处提供了一般性断言，而未提供这些断言的基础。此外，该意见侧重于申请人的修复知识和经验，并未显示其拟议事业的全国重要性，而是涉及 Dhanasar 第二项要件。

申请人未证明其拟议事业超出其业务或其客户范围，以与全国重要性相称的水平对领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。申请人声称的经济和社会经济效益取决于众多因素，申请人未在其信息技术服务工作与所声称的结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立其拟议事业的全国重要性，如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项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其所得结果所不需要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。