FEB202024_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：29848422 日期：2024年2月20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）

申请人是一名计算机系统咨询领域的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题予以重新审查。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，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。其次，申请人必须证明其“符合国家利益”，从而值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[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自由裁量性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；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分类资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

在随申请提交的一份确定性声明中，申请人表示其打算作为计算机系统咨询领域的企业家，通过发展和扩展其公司——一家在佛罗里达州注册的有限责任公司——来工作。申请人声称，通过其公司，他将为美国的中小型企业提供IT咨询服务。

他进一步表示：

我将利用我多年的IT业务经验来推进这一事业，我曾为多家国际组织和企业工作。特别是，我曾主导涉及系统分析与开发、软件开发实施、应用性能监控和云环境的项目。以此身份，我将为美国工人创造就业机会，并为国民经济创造持续、显著且有利可图的机会。

[该公司]将作为一家咨询公司运营，为软件工程、数字化转型、云迁移和应用性能监控领域的中小型企业提供服务。该公司旨在支持美国公司采用创新技术，使其更加敏捷、灵活，并做好充分准备以应对COVID-19大流行所揭示的挑战。通过其服务，该公司还打算帮助企业更好地适应已改变我们工作和经商方式的新“常态”。

该企业将总部设在佛罗里达州，并计划服务于HUBZone地区，该地区是美国小企业管理局一项计划的一部分，旨在鼓励小公司在历史上未充分利用的商业区运营和雇用人员。

目标是為美国工人创造就业机会，同时为企业提供在这些服务不足地区建立和扩展其专业能力的机会。这将改善美国公民的工资和工作条件，并促进此类当地社区的投資和经济发展。

初次提交的材料还包括申请人的学历证书副本、其公司商业计划副本、服务合同副本、专家意见书、推荐信以及支持其资格的行业文章和报告。

审理主任签发了一份补充证据请求（RFE），指出虽然申请人的证据足以证明其拟议事业具有实质价值且其处于有利地位以推进其拟议事业，但初始记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明拟议事业将在与国家重要性相符的层面上影响区域或全国人口。审理主任进一步指出，申请人未能证明其拟议事业将超越其中小型企业的“ 利基 ”目标，从而更广泛地影响行业或领域。因此，审理主任要求提供申请人拟议事业的详细描述，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人的律师提交了一封信函，声称申请人的拟议事业“ 具有全国范围，并将因其专业活动的涟漪效应而在其领域内产生更广泛的影响 ”。律师进一步强调了拟议事业的潜力，指出“ 通过组织、设计和实施IT管理系统，[申请人]不仅将为其各自客户的商业能力做出贡献，而且实际上将确保此类企业的国家经济贡献和持续工作流程 ”。律师最后断言，申请人的职业历史和经验使其具有独特资格推进其拟议事业。

申请人针对RFE重新提交了其商业计划，并提交了额外的文章和报告以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，申请人未能证明其拟议事业在足以证明国家重要性的层面上具有超越其自营公司的影响。审理主任进一步认定，申请人未能证明其拟议事业将对IT领域产生更广泛的影响，并特别指出“ 仅限于美国单一机构或地区的利益在全国层面上可能过于微弱，以致无法认定拟议事业具有国家重要性 ”。

在上诉中，申请人的律师主张USCIS“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律，从而损害了上诉人的利益 ”。申请人还通过律师主张，审理主任忽视了所提交的证据，并提供了一份书面论证意见，强调其作为IT行业企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明拟议事业的国家重要性。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须证明其主张“ 更可能 ”或“ 很可能 ”为真。为判定申请人是否已依优势证据标准履行其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此外，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。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

申请人主张，审理主任未适当考虑某些证据，例如其简历和经历、其公司的商业计划、其在该领域的工作、推荐信以及行业文章和报告，并主要依赖先前提交的证据和论证。我们认可申请人的上诉主张，但仍认定，案卷中的文件不足以确立Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。2

案卷中包含支持申请人关于其在IT行业拥有经历之主张的证据。前同事和商业伙伴的支持信谈及他在巴西开展的多个IT项目中的才能和成就。然而我们注意到，申请人的经历与Dhanasar框架的第一部分无关，而与第二部分有关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。无论是这些信件还是案卷中的任何其他证据，均未说明申请人拟在佛罗里达州设立IT咨询公司的事业将如何对其单一业务所提供IT咨询服务的客户之外的地区或行业产生积极影响。

案卷中包含一封来自[已隐去]的计算机科学、信息系统和网络安全教授的专家意见信，该教授认为申请人的拟议工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在国家

2 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

重要性之上，即申请人具体事业的国家重要性。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并得出结论称“他具有在美国该领域担任职位的特殊资格”，但其认定源于IT领域整体的重要性，并特别指出电子商务、网络安全和基础设施在商业、军事和民用活动的许多方面的重要性。然而，根据Dhanasar，申请人必须确立其具体拟议事业的国家重要性，该事业的范围窄于申请人寻求就业所在的整体领域、专业或行业。该信未提及申请人的拟议事业，即设立并发展其自己的IT咨询公司以协助佛罗里达州的中小型企业。因此，该信未确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（认定移民局可拒绝与其他信息相冲突或“在任何方面存疑”的专家意见，或给予其较低的证明权重）。

案卷中还包含讨论移民、创业、IT行业以及IT专业人员短缺的文章和行业报告。尽管申请人先前主张并现在在上诉中重申该材料在确立其事业的国家重要性方面的重要性，但我们审查事业本身以评估其更广泛的影响。这些材料并未具体描述申请人的拟议事业或其潜在影响。相反，这些材料仅相当于关于一般主题的背景信息。关于美国IT专业人员短缺的文章，IT专业人员的全国性短缺本身并不足以确立申请人事业的国家重要性。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

我们进一步注意到，申请人的律师在案卷中多处引用这些报告和文章，主张申请人作为计算机系统行业企业家的拟议事业的有益影响和国家重要性已由声誉卓著的机构和主要媒体报道。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经历，并主张其拟议事业“通过促进技术发展、经济增长和创造就业而与国家利益相一致”。然而，律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533，534 n.2（BIA 1988）（引用Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 503，506（BIA 1980））。律师的陈述必须以独立证据在案卷中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

申请人的商业计划强调，其公司将通过“开发数字产品和定制软件，使客户的业务进入数字时代”来帮助客户“提高运营效率”，从而将对众多企业的运营产生积极影响。该商业计划进一步预测，在运营第五年之后，其估计收入约为8.6百万美元，拥有35名员工，工资支出总额约为4百万美元。关于其公司潜在影响的一般性主张在案卷中没有佐证证据证明这些主张的合理性，而且其提案缺乏细节，使人难以辨别申请人的事业与在美国经营IT咨询公司的该领域其他企业家的事业有何不同。此外，尽管申请人声称其业务将服务于佛罗里达州的“HUBZone”地区，但他没有提供关于HUBZone的书面证据，也没有解释为什么其位于历史上未充分利用的商业区的营业地点具有国家重要性。此外，申请人没有

解释在运营头五年内潜在增加的35个工作岗位如何在缓解任何经济困境或解决商业未充分利用方面对该地区具有重要意义。

申请人未表明其自己的业务将如何以与国家重要性相称的水平影响经济或行业。此外，如审理主任所指出的，商业计划中提供的增长、收入和招聘预测未附有对这些计算所用来源的说明。申请人未经支持的主张不足以履行其举证责任。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

案卷证据未表明该事业现实地具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济利益。因此，案卷未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，且申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论证。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在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未证明其符合资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。