FEB282022_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：19808475 日期：2022年2月28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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人，一位“ 信息与通信技术领域的企业家和风险投资人 ”，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其具备所寻求移民福利资格的举证责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国人拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人获得工作邀请或申请人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，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来必须表明，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“审理主任错误地指定了三 (3) 项不同的拟议事业，忽视了在补充证据请求答复中所作的澄清，并在其整个申请审查过程中适用了这一错误解释。”他还主张审理主任“贬低了大部分最初提交和补充提交的证据。”基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人在答复审理主任的补充证据请求时表示，其“拟议事业是通过提供电信咨询、培训和项目管理服务，特别是涉及光纤技术的应用，来发展和改善美国的信息与通信技术行业。”他解释说，其事业涉及“设立一家公司，该公司将提供 1) 信息与通信技术（包括光纤技术的应用）方面的电信技术咨询、培训和项目管理以及增强的安全监控，以及 2) 对已收购的房地产投资物业和未来房地产投资物业进行电信服务升级。”申请人进一步表示，其公司的服务包括“使用光纤网络的咨询、培训、项目管理和安全系统升级。”
此外，申请人提交了其商业计划书，该计划书表明他打算“向各类公司提供电信和光纤咨询服务”、“通过培训和认证光纤技术人员帮助公司做出更好的招聘决策”、提供“向地方市政当局建议更好升级方案的服务”，以及“与主要互联网服务提供商建立长期关系以提升其业务表现”。申请人的商业计划书包含市场分析、公司服务信息、商业策略、财务预测和预估，以及公司人员描述。关于未来人员配置，商业计划书预计将“在第一年聘用一名业务发展副总裁和一名办公室经理”，“在第二年聘用一名行政助理和一名项目协调员，并在第三年再聘用一名项目协调员”。其商业计划书还提供了第一年 154,128 美元、第二年 169,541 美元和第三年 186,495 美元的销售预测。

此外，申请人提供了其多位专业熟人的支持信。[3] 关于申请人工作的潜在前瞻性影响，[已隐去]

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 888-91 页。

[3] 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。支持信主要

一名业务线经理，任职于[已隐去]（巴西一家信息技术公司），断言申请人的拟议事业“必将使美国受益，因为它将显著改善该国的信息与通信技术系统，促进这一经济部门并为美国人创造无数就业岗位。”此外，[已隐去]巴西教育部副部长[已隐去]表示，申请人的事业“将极大地促进美国在信息与通信技术以及光纤网络基础设施领域的进步……美国需要有能力改善流经网络的信息传输条件、并开发支撑这一数据流的基础设施的专家。”同样，[已隐去]_____公共安全市政秘书表示，申请人的拟议工作有望改善美国的“信息与通信技术部门，推进网络基础设施，并通过其公司[已隐去]为美国人创造众多就业岗位，该公司将向美国公司提供电信和光纤咨询及支持服务。”
同样，[已隐去]_____（得克萨斯州一家房地产投资公司）的首席执行官表示，申请人的拟议事业旨在“改善信息与通信技术部门并改善美国的光纤网络基础设施”，并且“将惠及国家”。此外，[已隐去]_____（一家非营利组织）的联合创始人[已隐去]断言，申请人的事业“对美国社会有所贡献，美国社会需要更快、更安全、更可靠的更大数据通信服务。”

记录中还包括关于美国技术部门创造就业、建立成功技术公司的方法、利用技术作为建立强大公司的优势、美国住房短缺、智能学生住房开发、大学与私人开发商合作解决学生住房需求、美国宽带接入区域、我国缺乏普遍宽带采用、美国大都市地区的数字贫困、升级美国宽带基础设施的价值以及利用新兴技术增强公共安全的信息。此外，申请人提供了讨论美国经济适用住房和出租公寓短缺、美国购房市场状况、校内学生住房短缺、全国某些地区缺乏高速互联网接入、限制农村地区宽带接入的因素、先进光纤培训、农村宽带基础设施和下一代精准农业技术、美国光纤宽带覆盖预测、光纤技术、节能电信、COVID-19对宽带接入的影响、光纤基础知识以及学生在后COVID环境中所需的教育技术的文章。他还提交了关于农村地区缺乏宽带接入、农村宽带互联网部署解决方案、空中信号作为无宽带连接者的技术解决方案、抗击COVID-19中的技术创新、美国相对于其他国家的光纤连接、光纤作为无线进步的核心、国家光纤宽带接入计划的必要性、农村社区缺乏

侧重于申请人的技能、知识和过往工作经验，而非其拟议事业的国家重要性。申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民身上。”Id. at 890。此处的问题是他拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

高速互联网接入、智慧城市公共安全以及将互联网带给所有美国人的五项策略。因此，记录表明申请人的拟议工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟议从事的具体事业。”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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具有国家甚至全球影响。”Id.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实质性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国家重要性。”Id. at 890。

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。虽然申请人的陈述反映其意图为其未来客户提供有价值的咨询、培训和项目管理服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定请愿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。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响信息与通信技术领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟议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提供实质性积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工规模和咨询活动将在任何特定地区（如佛罗里达州）或美国提供实质性经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明其公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。此外，申请人未证明其拟议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提供实质性积极经济影响。Id. at 890。例如，他未提供足够证据证明[已隐去]将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为美国某一地区或其人口提供实质性经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。

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经裁量应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。