FEB282024_03B5203 · 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：30185393 日期：2024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（国家利益豁免）

申请人是一名信息技术专家和企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。移民和国籍法（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有资格获得所需工作要求的豁免，因此也未能证明豁免劳工证将符合国家利益。此事现由我们审理上诉。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

要确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须证明“ 符合国家利益 ”而酌情豁免工作要求具有正当理由。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人陈述：

我……计划在EB2 NIW申请获批后在美国担任 的首席执行官。
._____. 位于 I IFL。公司的使命是提供一款高效、经济且用户友好的软件，该软件能够系统地控制[sic]公司产品的所有输入和输出，从而为我们的客户提供流畅性、效率、速度和透明度，极大地方便美国任何公司的行政和物流管理，从而促进州际贸易，并增强国家经济。

我打算以不会对美国工人产生不利影响的方式自雇。作为我自己企业的首席执行官，~-------~将使我能够利用我在计算机科学和商业领域的经验，帮助其他个人和公司改善运营并实现更高质量的产品和服务，从而在国内创造收入并创造就业机会。企业支持的增长通过增加联邦和州政府的税收收入，以及增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金，为所有美国公民带来红利。

在回应审理主任的证据请求时，申请人坚持认为她的“ 拟议事业是利用[她的]学术背景和工作经验，作为IT企业家和专家来经营[她]自己的企业，._____.该企业已注册成立，并将其主要营业地点设在佛罗里达州。 ”

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人论证了移民创业、移民影响商业社区以及其他相关主题的重要性，但申请人必须证明其拥有和经营自己公司的特定拟议事业的国家重要性，而不是整体

主题、领域或行业的重要性。[2] 在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然申请人声称其业务与国家安全倡议相一致并保护关键基础设施，但申请人未证明其拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，记录未通过支持性文件显示其业务如何足以超越潜在客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

申请人还主张其事业属于STEM[科学、技术、工程或数学]职业，并声称存在“ 技术短缺 ”。然而，所谓的职业或职业技能短缺并不能使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。此外，关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。[3] 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，不仅与美国科学和技术利益相关而具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。[4] 另一方面，例如STEM领域的拟议课堂教学活动虽然可能与美国教育利益相关而具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。[5]

此外，申请人主张她提交了J-S-S-的专家意见书，该专家认定其拟议事业具有国家重要性。虽然该意见书对公司软件和服务的潜在益处发表了意见，但该意见书未解释它们如何对我国具有更广泛的影响。在此，该意见书重复了上述相同的论点，而未显示该领域的更广泛影响，而非仅限于将使用该软件或服务的客户。

此外，申请人强调其“ 15年的渐进工作经验 ”、“ 所需的专业水平 ”、“ 专业背景 ”、“ 杰出成就 ”和“ 成就记录 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及第二

2 申请人的论点和相关证据更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。
3 一般见 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。
4 同上。
5 同上。

项Dhanasar框架要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

最后，申请人未能证明其商业计划所声称的收入和就业预测（即使可信）如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何为美国带来实质性的积极经济影响。尽管商业计划预测销售额将从第1年的238K美元增长至第5年的497K美元，但申请人未能证明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称在第1年创造2个职位、第5年创造6个职位以及34个间接就业岗位，但申请人未能证明此类未来人员配置水平将为佛罗里达州I I地区或更广泛的美国经济提供与国家级重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人未能表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述所有理由，记录未能证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人拟议的事业具有更广泛的影响，达到具有国家级重要性的水平，或将会提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业的国家级重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。6

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

6 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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。