JAN082024_04B5203 · 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：29022299 日期：2024年1月8日

对内布拉斯加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IT经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的人，以及对此分类附带的职位offer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)。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于此分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为裁定国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，对分类为 EB-2 类别的申请人授予职位offer、从而劳工证的国家利益豁免，如果申请人证明

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）。

（1）非公民拟从事的事业具有实质价值和 national importance；（2）非公民处于有利地位推进拟从事的事业；以及（3）总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和 national importance，聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有 national importance 时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位推进拟从事的事业，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努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每项因素综合起来必须表明，总体而言，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

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资格。因此，上诉中待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer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职位offer要求是有正当理由的。

在申请中，申请人将其拟从事的事业描述为“ 成为一名成功的企业主和软件开发人员 ”的计划。申请人在其陈述中解释：“ 我的教育和专业经验独特地为我继续在美国非常成功的软件开发人员职业生涯做好了准备，我最大的愿望莫过于将我的才能、经验和能力作为软件开发人员贡献给美利坚合众国[原文如此]。 ”

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，他“ 未提供具体描述拟从事事业将包含哪些具体项目和活动以及上述行动将如何产生这些广泛结果的文档。 ”

审理主任进一步指出，“ 不清楚你的拟从事事业是什么，因此也不清楚其是否具有实质价值或 national importance。 ”

在回应 RFE 并支持其拟从事事业具有实质价值和 national importance 的主张时，申请人提供了已发表的文章和行业报告，涉及计算机和信息技术职业的工人短缺和预计就业增长。申请人还提交了国家科学技术委员会一个小组委员会2022年2月的报告，题为“ 关键和新兴技术清单更新（CET） ”，该报告讨论了对美国国家安全特别重要的领域，包括先进计算。此外，申请人提交了一份商业计划，并在其对 RFE 的回应中解释，他计划“ 在伊利诺伊州开设一家IT咨询公司 ”，以“ 为美国的私营和上市公司提供专业可靠的IT咨询服务，帮助它们可持续运营。 ”

在拒绝申请时，审理主任认定申请人已证明拟从事事业的实质价值，但未证明其 national importance。具体而言，审理主任认定申请人“ 未提供具体描述拟从事事业将包含哪些具体项目和活动以及上述行动将如何产生这些广泛结果的文档。 ”

在上诉中，申请人重新提交了相同文件，并主张审理主任“ 未能对商业计划给予应有重视 ”。申请人进一步主张，拟从事事业是“ 一家名为[已隐去]的IT和网络安全咨询公司，将设在伊利诺伊州[已隐去]。[申请人]打算向许多需要IT协助的实体提供服务，特别是在网络安全领域。 ”申请人重申，其咨询公司将“ 能够通过提供信息技术行业内的专家服务，为数字经济优化经济并促进就业创造和税收收入，以及在美国公司数字化运营时改善其安全文化，从而为整体美国经济做出贡献。 ”

我们同意审理主任的决定，即申请人已证明拟从事事业的实质价值，但未证明其 national importance。在确定拟从事的事业是否具有 national importance 时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。此外，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，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [一项]事业可能具有 national importance，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 national importance。 ”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，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图“ 为众多实体提供服务 ”并“ 扩大其客户群 ”以影响网络安全领域，但申请人未提供充分的信息和

证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超出其客户及其计划合作的具体公司，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响IT和网络安全领域或美国经济。

如前所述，申请人提供了与计算机和信息技术职业相关的行业报告文件。此外，申请人主张其事业“完全属于CET的通信与网络安全子领域”。申请人还声称其“独特的技能组合使其成为能够转变美国数字安全部门以满足未来需求的专业人士之一。这不仅有利于国家经济，也有利于国家安全利益。”尽管我们认可申请人的经验和技能组合，但申请人仍必须证明其拥有和经营IT与网络安全咨询公司的具体拟议事业具有国家重要性，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。

审理主任在补证通知（RFE）和拒绝申请的决定中指出了缺乏“具体描述拟议事业将包含哪些具体项目和活动以及上述行动将如何产生那些广泛结果”的文件。对此，申请人强调其先前的工作经验、资格以及过去的贡献和成就。在此，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但它们在Dhanasar第一要件的语境下被错误地放置。这些经验对Dhanasar第二要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质性；然而，它们对Dhanasar第一要件——具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性——不具有实质性。See id. at 888-91。

审理主任还详细讨论了申请人的商业计划，并认定申请人“未能表明公司的未来人员配置水平和咨询活动将为伊利诺伊州或美国提供实质性经济利益。虽然商业预测表明该业务具有增长潜力，但并未证明请愿人的事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的‘实质性积极经济影响’的水平。”审理主任进一步指出，申请人未能证明其具体事业“具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济影响”，即未能提供“充分证据表明公司将在一个经济萧条地区雇用大量工人，或该事业将通过就业水平或商业活动为伊利诺伊州或其人口提供实质性经济利益。”我们同意。申请人的拟议事业似乎有利于其预期客户和申请人计划合作的公司；然而，它似乎不具有表明国家重要性的更广泛影响或实质性积极经济影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

由于记录中的文件未能确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二和第三要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；see also 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。