JUL102024_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：31652248 日期：2024年7月10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（IT）企业家，寻求就业第二优先（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个人，以及寻求对该分类所附职位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申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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 Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，我们将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此，他未满足Dhanasar框架第一项要求中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。

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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须随后证明他们值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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 在申请人证明以下内容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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。有待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人在整个程序中强调，他在信息技术（IT）领域拥有超过10年的经验，以及相关大学学位。他计划作为其公司C-的首席执行官和“技术领导者”指导和监督其运营。他表示，他的公司“将提供端到端数字化转型服务，包括云基础设施、统一通信与协作、网络架构与安全、服务器和存储解决方案。”

在审理主任面前，申请人提交了各种文件，包括其教育和经验证据、描述其拟议事业和主张国家利益豁免资格的陈述、商业计划、推荐和支持信函以及专家意见信。他还提交了行业报告和文章，讨论IT行业面临的挑战和机遇、STEM相关就业的好处以及移民企业家对美国经济的重要作用。他提出，除其他事项外，“作为一家新企业，[C-将]创造新就业、产生税收，影响和帮助经济，因此可以合理得出结论，该事业确实具有更广泛的影响，超出企业本身及其客户和员工。”

第一项要求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。审理主任认定申请人的事业——经营自己的IT咨询业务——具有实质价值，但他未满足国家重要性要求。2 在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并依赖提交给审理主任的证据，审理主任在否决申请时已审查和考虑这些证据。基于以下原因，我们同意申请人未能证明其事业的国家重要性。虽然我们可能不会讨论记录中的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

第一项要求，实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的特定事业。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Dhanasar中，我们

1 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自由裁量）。
2 审理主任还认定，尽管申请人满足了Dhanasar第二项要求，但他未满足Dhanasar第三项要求。

进一步指出，“ 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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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。

在上诉中，申请人指出记录中关于美国政府倡议以及创业和STEM就业在美国重要性的证据，声称其业务将在 “ STEM领域、IT和软件工程 ” 中运营，并且这些 “ 政府倡议和主要[政府]官员的声明强调了此类事业的国家重要性，与经济增长、创新和创造就业的更广泛目标相一致。 ” 在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们侧重于 “ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。见 id. at 889。申请人的大部分证据涉及IT行业当前软件和基础设施开发实践、STEM就业和创业一般的重要性，而非其特定拟议事业对我国的重要性。

重要的是要注意，受雇于STEM领域并不自动表明符合国家利益豁免资格。具体而言，STEM事业必须就Dhanasar第一项要求而言既具有实质价值又具有国家重要性。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在此，申请人已证明前者，但未证明后者。综合考虑文章、报告和IT行业统计数据，我们得出结论，它们不足以支持认定其特定拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人指出其商业计划以支持其拟议事业的国家重要性，引用其对C-预期纳税额的预测，并声称其公司将在营业第一年缴纳超过74,000美元的税款，第五年缴纳970,000美元。商业计划还表明，其业务到第五年末将创造60个就业岗位；并预测其业务净销售额第一年超过500,000美元，第五年5,000,000美元。但这些预测的依据在记录中未得到充分支持。此外，虽然他表示他将开发并向美国客户营销的软件和基础设施产品的影响将深远，但证据未充分解释他的产品将如何不同于或改进美国现有和正在使用的产品。证据也未表明使用申请人的IT开发策略将超出惠及其自己公司及其客户的范围，或将在IT领域内或对其目标市场——在美国开展业务的中小型公司——产生更广泛影响。

申请人在上诉中还重申，其 “ 事业将产生积极经济效应的涟漪 ”，声称其应用美国经济分析局的区域投入产出建模系统（RIMS II）表明其 “ 公司将负责直接和间接创造超过207个就业岗位 ”。申请人似乎依赖其上述 “ 净销售预测 ” 作为RIMS II模型的输入。在此，申请人未以充分的独立、客观证据证实其净销售预测的依据，或商业计划中所包含的预期财务指标的依据。

此外，申请人未详细说明RIMS II计算所预期其公司将创造的间接就业岗位，例如兼职与全职岗位的细分情况，以及这些岗位将在何处创造。若无更详细、可信的证据说明将创造的就业岗位类型及岗位所在地，记录无法证明雇用商业计划中所列职位将显示出第一项Dhanasar要件所设想的显著积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。参见同上，第889-90页。因此，在判定申请人的活动是否具有国家重要性时，我们不会进一步考虑其活动微弱、间接的后果。同上。

申请人还提及由_____的H-博士准备的专家意见，审理主任在驳回申请时已考虑并讨论了该意见。H-博士赞扬申请人的教育背景、经验、过往成功、个人素质及其取得的成果，并发表意见称“ [申请人]在信息技术领域拥有丰富经验，能够为美国公司提供服务。 ”然而，这些素质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即该个人处于有利地位以推进其拟议事业，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人。 ”同上，第890页。此处的问题在于，根据Dhanasar第一项要件，申请人的具体事业是否具有国家重要性。

重要的是，H-博士并未具体解释申请人通过其拟议事业将如何对美国产生重大预期影响，包括其软件和基础设施产品的国家或全球影响、其雇用美国工人的潜力，或通过其他积极经济影响。H-博士信中提供的信息主要限于对申请人资格及其将从事行业的概括性评论。例如，他叙述了网络安全行业从业人员所提供的服务，并指出：“ 网络安全对于美国中小企业（SMEs）防范网络威胁至关重要，网络威胁可能导致财务损失、声誉损害和法律责任。 ”他指出，“ C-提供的数字化转型服务可对网络安全产生积极影响。 ”然而，他并未区分C-将向美国公司提供的网络安全服务与目前其他专门从事该领域的美国企业所提供服务相比有何优势。

在意见书中，H-博士大量采纳了申请人本人关于其公司服务重要性的主张，这些主张出现在记录中的其他文件里，例如申请人提交给审理主任的书面论证意见。但他并未提供分析路线图，充分阐明其认为申请人满足Dhanasar第一项要件中国家重要性方面的意见依据。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，若意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。同上。为简洁起见，我们不再论述H-博士分析中的其他缺陷。

同样，申请人提供了前同事的推荐信，这些信件概述了他的工作成就，并描述申请人如何为其受雇公司提供了有益服务。例如，P-是曾雇用申请人的一家公司的前同事，他讨论了申请人参与的工作项目，并指出：

[申请人]于2014年加入我在[]的团队，担任高级软件工程师，从事JAVA云服务开发。我是他的技术负责人。几年后，他于2020年加入我在[]的团队，担任技术负责人。他表现出色，能够推动许多项目向前发展，在项目和人员管理方面贡献良多。随后他被晋升为软件开发经理，成为我在同一项目中的同级同事。

P-讨论了申请人的具体职责领域，除其他事项外指出他“ 在管理软件工程服务方面有出色的实践，是一位令人钦佩的领导者和尽职的同事。 ”他断言：“ 我绝对推荐[申请人]从事任何未来事业，无论在美国国内还是国外。他是一位高素质的专业人士，必定能够在美国提供卓越成果。 ”尽管P-与其他写信人一样讨论了申请人的IT能力和经验，并似乎对申请人评价很高，但所提交的信件并未就申请人若本申请获批将专注的具体事业的国家重要性提供充分明确的说明。未指明具体[预期]贡献或其领域影响的概括性结论性陈述证明价值甚微。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容[以]判定其是否支持申请人的资格。同上。因此，我们认定记录中的推荐信对当前事项帮助甚微。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所寻求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来判定。同上。在此，记录未能证明其拟议事业将在与国家重要性相称的层面上对该领域产生重大影响。Dhanasar，第890页。

由于申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格。由于这一认定的驳回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Dhanasar其余两项要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（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）。

裁定：上诉被驳回。