JUL142023_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：27363804 日期：WL. 14, 2023

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和信息系统经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管记录表明申请人符合以高级学位专业人士身份获得 EB-2 分类的资格，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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重新审查（de novo）。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所依据的 EB-2 签证分类资格，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。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

如果申请人证明其符合所依据的 EB-2 分类资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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，USCIS 可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，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酌情性质）。

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合以拥有高级学位的专业人士身份获得 EB-2 分类的资格[2]，且其拟议事业具有实质价值。审理主任还认定记录未能证明申请人的事业具有国家重要性，也未能满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，本办公室同意申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。

A. 拟议事业

提交申请时，申请人提交了一份职业计划，其中他拟在美国担任计算机和信息系统经理。具体而言，他表示：“ 我希望在一家通过尖端技术系统提供改善人们生活的产品或服务的公司工作 ”，以及“ 参与涉及复杂信息技术系统的大型项目 ”。

在回应补证通知（RFE）时，申请人提供了证据，证明他已接受一家美国雇主的 IT 专家职位。他还表示，他打算在获得合法永久居民身份后成立自己的 IT 咨询公司，并提交了一份商业计划，其中说明该公司将提供保险管理软件包、软件许可、软件培训和支持服务以及 IT 咨询服务。申请人将负责行政和技术管理职能。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

作为证据，申请人提交了：(1) 其职业计划和描述其拟议事业的更新版“ 确定性声明 ”，(2) 一份商业计划，(3) 现任和前任同事的支持信，(4) 一位 atl IUniversity 教授的专家意见书，(5) 一份计算机和信息系统经理的摘要报告，以及 (6) 关于 IT 行业、该行业劳动力和人才短缺、技术与商业的交汇以及移民企业家对美国经济贡献的媒体文章和行业报告。在上诉中，申请人主张审理主任在论述国家

[2] 申请人提供了证据，证明其具有信息系统专业学士学位的外国同等学历，随后在该专业拥有五年以上逐步提升的工作经验，因此根据 8 C.F.R. § 204.5(j)(2) 中“ 高级学位 ”的适用定义，确立其具有硕士学位同等学历。

重要性时未对拟议事业的这些证据给予应有考虑。尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

申请人强调 IT 行业和创业精神作为美国经济驱动力的重要性，并提交了若干文章和报告以支持其主张。该证据与拟议事业的实质价值相关，本办公室同意审理主任的认定，即申请人满足 Dhanasar 第一项要件的这一要素。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，本办公室指出“ 我们寻找 ” 拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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。 ” Id.

申请人提出，其拟议事业将通过“ 加强 IT 行业 ” 产生更广泛影响，并指出该行业对美国经济很重要，影响其他行业和市场，改善民众生活质量，改善美国公司的财务业绩，并将有助于“ 受 COVID-19 疫情影响美国行业和经济的复苏 ”。本办公室认可 IT 行业和企业家精神的价值及其对美国经济和美国生活其他方面的直接和间接影响。然而，正如审理主任所指出的，证据并未表明申请人的公司及其活动将对其所服务的客户之外产生经济影响，也未表明其将对美国 IT 行业或其他企业产生更广泛影响。例如，他并未主张，且记录也未证明，其公司将引入可能被该领域或行业其他经营者传播或采用的技术或 IT 服务，也未以其他方式阐明其公司将如何对“ 加强 IT 行业 ” 作出重大贡献。

此外，尽管申请人笼统地宣称技术可以改善个人生活质量，但他未详细说明其业务将如何做到这一点，且记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有产生广泛影响的范围或影响力。在 Dhanasar 中，本办公室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。Id. at 893。在此，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未提交充分证据以证明其工作的更广泛影响是什么、其工作将超出其公司及其客户而影响其拟经营的 IT 咨询领域，或将在与国家重要性相称的层面上广泛增进社会福利。

在 Dhanasar 中，本办公室还指出，“ 一项事业如果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，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。提交的商业计划包含预测，即该公司将在五年内雇用 25 名工人并实现约 200 万美元的年收入。申请人还表示，其公司将创造 125 个间接就业岗位，并缴纳税款，这将进一步为美国经济增加价值。

我们已审阅商业计划，并注意到其中包含的就业创造和收入预测缺乏支持其依据的细节，也未解释这些预测将如何实现。即使申请人已为这些预测建立了充分的依据，它们也无法确立拟议事业的全国重要性。虽然销售预测和预计利润表表明申请人的预期业务具有增长潜力，但这并未证明其具有雇用美国工人的重大潜力，或将对区域或全国经济产生实质性积极经济利益。我们也考虑了关于申请人所在行业存在劳动力短缺的主张，但他并未表示其拟议事业将在达到全国重要性水平的规模上缓解受过培训的IT专业人员的短缺。3
申请人还表示其营业地点将位于马萨诸塞州一个指定的HUB Zone区域。4 由于公司尚未成立且没有实际地址，申请人未提供充分证据证明其业务将位于HUBZone。此外，他未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。虽然申请人似乎可能意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录不支持得出这是恰当比较的结论。申请人也未以其他方式主张或提供证据证明其公司将运营的地区属于经济萧条地区、将雇用该地区大量劳动力人口，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。

通过其个人陈述、上诉书面论证意见以及现任和前任同事的推荐信，申请人相当强调其在信息技术领域的学术培训和专业经验。虽然这些很重要，但它们是Dhanasar框架第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。虽然申请人坚持认为他已“ 为大幅改善该行业做出贡献 ”并致力于改善“ 全国人口的生活质量 ”，但提交的推荐信和其他证据未包含足够细节以佐证这一声称的影响。

最后，我们确认申请人提供了一封来自I!大学一位教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架第一项要件时，作者强调了美国及全球信息技术行业的经济重要性、该行业对经验丰富专业人员的需求、巴西IT市场的巨大规模，以及寻求在巴西开展业务的外国公司所面临的市场机遇和挑战。他表示，美国公司“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务，将从一位经验丰富的计算机与信息系统经理和

3 我们还注意到，此类合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。
4 在HUBZone计划下，美国政府寻求在历史上未被充分利用的商业区促进小企业增长，目标是每年至少将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。See "HUBZone Program," https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program.

电信专家的专业知识和技能中受益”，并表示申请人有能力“在其领域内弥合美国国内商业方法与巴西方法之间的差距”。该教授还指出申请人有能力“为改善和促进美国与拉丁美洲之间的跨境交易做出重大贡献”，并得出结论认为其工作将“处于具有实质性价值和全国重要性的领域”。

然而，该专家意见信未涉及申请人的商业计划、具体拟议事业、其预期实质性经济影响，或拟议事业在该领域的任何更广泛影响。事实上，作者似乎认为申请人将专注于为有兴趣在IT及其他项目中进行跨境交易和投资的美国及拉丁美洲[当事方]提供咨询，而这并非申请人所描述的商业模　　式。

我们注意到，USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外籍国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445,460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同程度的权重）。在此，该专家意见信的许多内容对于申请人拟议事业的全国重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。

由于申请人未能确立其拟议事业具有全国重要性，其不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。我们保留关于记录中的证据是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定其未能确立有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。