JUL162024_06B5203 · 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：31455438 日期：2024年7月16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）

申请人寻求以持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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《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。

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)。本办公室对此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，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。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中确立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）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。同上。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

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。有待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

作为初步事项，申请人主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是对[他]适用了更严格的标准，[对他]造成不利。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利申请的证明标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其符合EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但他并未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

关于其拟从事的事业，申请人最初表示该事业“ 基于拥有和经营一家通过[数据库管理、客户关系管理、企业资源规划、机器人流程自动化、机器学习和人工智能]工具提供商业智能（BI）服务的企业的意图，包括数据科学和一般数据分析。 ”申请人解释称，他打算在佛罗里达州该地区经营一家企业，“ 服务于食品零售、电话公司、物流（航空公司）和啤酒行业的细分市场，包括在有需求的任何时候进入新行业。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其拟从事的事业将“ 推动整个经济链条，为美国人创造就业机会，并协作实现国家目标 ”，且其事业将“ 为当前和未来的STEM劳动力作出贡献 ”。此外，申请人提交了其公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、其社会和环境影　　响、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员的描述。审理主任认定，尽管申请人已证明拟从事事业的实质价值，但他未能证明其国家重要性、其处于有利地位以推进拟从事的事业，或权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人主张其已证明拟从事事业的国家重要性、其处于有利地位以推进拟从事的事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。本办公室未逐一讨论记录中的每一项证据，但已审查并考虑了全部记录。Dhanasar的第一项要件，即实质价值

和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟从事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。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ” 拟从事事业的 “ 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具有国家甚至全球影响。 ” 同上。本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。本办公室还指出，“ 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，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。 ” 同上 at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任的否决未充分考虑其简历、推荐信、其在该领域工作的证据以及记录中的行业文章。经审查，申请人的简历详述了其技能和在该领域的先前工作。记录中的推荐信一般描述了申请人的技术技能及其在商业智能领域的先前经验，以及其管理大型商业智能项目的能力。关于申请人自行撰写的涉及商业智能各种技术方面的行业文章，虽然他在上诉中声称这些文章证明了其事业的国家重要性，但申请人未提供证据支持这一主张。相反，这些文章似乎证明了申请人对商业智能技术方面的知识。然而，申请人的技能、知识和其领域的先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件 “ 将焦点从拟从事的事业转移到外国国民 ”。同上 at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张他 “ 将解决行业短缺问题，而美国工人无法解决该问题，因为需求超过供给。 ” 本办公室不认同申请人拟从事的事业因其领域工人短缺而具有国家重要性的论点。在商业计划书中，申请人引用了美国和佛罗里达州的就业统计数据，以证明对数据科学家和商业智能分析师的强劲需求。申请人主张其拟从事的事业将提供工作岗位以满足美国该领域的需求。然而，申请人未能证明其拟从事的事业将显著减少所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人进一步在上诉中主张，其拟设立的商业智能公司服务 “ 有望对经济韧性、就业创造和关键技术发展作出重大贡献 ”，且该拟议事业的商业计划 “ 能够具体预测其可能为美国带来的利益 ”。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计公司将最初雇用13名人员，但未对该预测作详细说明。此外，该计划提供收入预测：第一年1,347,840美元，第二年1,572,480美元，第三年1,797,120美元，第四年2,021,760美元，第五年8,985,600美元。申请人主张其拟议事业将创造12个额外直接就业岗位，以及55.9个额外间接和引致就业岗位。他还援引美国人口普查局关于佛罗里达州其他地区贫困率的数据，指出这些地区属于经济萧条地区，并主张拟议事业 “ 可能 ” 对整个佛罗里达州产生积极影响。然而，就业创造估计以及

对经济萧条地区的预期利益，均基于预测，而这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的说明。因此，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将能在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业岗位，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

此外，申请人未提供证据证明其拟议商业活动将以达到国家重要性水平的规模运营。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。另外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响将如何在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

申请人还在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性部分由以下方面证实：其聚焦于联邦倡议“ 促进新兴技术研究与创新 ”所确定的领域；其通过“ 在所提供的服务中纳入可持续性相关软件 ”对“ 可持续性和气候减缓战略 ”的贡献；以及其对网络安全的重视。他还主张，其拟议事业“ 承诺为当地劳动力市场作出贡献 ”也支持其国家重要性。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。尽管申请人的陈述反映其意图以能够实现这些主张的方式提供商业智能服务，但他未提供充分信息和证据证明拟议事业将做到这一点，或证明这些目标若实现将如何影响商业智能领域。同样，他未提供充分信息和证据证明向客户提供商业智能服务的预期影响将影响商业智能领域，从而达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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证明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

由于记录中的文件未能按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所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)

（“法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能证明其符合国家利益豁免的资格，或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。