JUL182024_08B5203 · 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：31318523 日期：2024年7月18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）

申请人是一名电子与土木工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益的条件。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌定豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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依据框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌定事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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属于酌定性质）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 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。上诉中待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，记录未能证明提供信息技术咨询服务的拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。经仔细审查全部记录，本办公室同意该认定。

提交申请时，申请人提交了一份“ 拟议事业 ”陈述，提议提供“ 专为美国小型企业实施尖端技术的信息技术（IT）咨询服务 ”。在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一份更新的“ 拟议事业陈述 ”、一份更新的“ 个人陈述 ”以及一份商业计划，表明其打算担任一家新信息技术咨询公司的首席执行官。该公司_____将设于__加利福尼亚州，目标客户为中小型企业（SME）。申请人称该公司的贡献将包括：

- 尽量减少初创企业和中小型企业在技术开发与进步方面的障碍；
- 支持作为更广泛经济发展基础的中小型企业；
- 满足美国对软件咨询服务日益增长的需求；以及
- 通过缓解全国范围内STEM专业人员的短缺来支持经济和科技竞争力。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济影响、将对其所在领域产生更广泛的影响，或者拟议事业对美国国民经济带来的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张记录中先前提交的证据已证明申请人符合Dhanasar框架下的全部三项要件，并值得对工作邀请（因而对劳工证）给予符合国家利益的酌定豁免。

申请人引用了讨论广泛主题的文章和报告，包括信息技术行业的行业趋势以及中小型企业作为美国新企业增长驱动力的价值。该证据支持审理主任的认定，即申请人作为信息技术咨询服务领域的企业所有者和首席运营高管所拟议从事的工作具有实质价值。本案的问题不在于信息技术、数字化转型、人工智能、软件咨询或类似相关主题是否具有国家重要性。在评估国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 该外国人提议从事的具体事业 ”及其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于信息技术服务业增长和中小型企业在美国的重要性的笼统主张，无助于证明申请人的具体事业具有以与国家重要性相称的规模影响美国经济或信息技术行业的潜力。因此，尽管本办公室认可信息技术顾问在帮助企业实现运营自动化、完成数字化转型、改善服务交付和提高市场竞争力方面的作用，但申请人仅有意在该领域工作这一点本身不足以证明其具体拟议事业的国家重要性。

证据未能证明申请人的具体事业将对其所服务的组织及客户之外产生影响，或证明其拟议工作将以其他方式对信息技术行业或相关倡议产生更广泛的影响。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在Dhanasar中，本办公室认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录未能通过支持性文件表明，其提供信息技术咨询服务的具体公司如何能够充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛的影响。例如，其并未主张，记录也未证明，其计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新颖方法或技术进步，或以其他方式阐明其将如何为我国信息技术领域的研究与开发作出贡献。

申请人还主张其事业属于STEM（科学、技术、工程或数学）职业。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。2 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，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。在此，申请人未能表明其事业旨在推进STEM技术和研究或具有广泛影响，而仅表明其通过在STEM职业内工作来提供有限的专业服务。

2 一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

申请人提交至案卷的证据和论证无助于其履行举证责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项条件的主张，申请人提供了一份个人职业陈述、一份国家重要性陈述、一份拟议事业陈述、推荐信以及其拟设公司的商业计划书。3 包含申请人所提供服务证明的推荐信未描述其所获得的利益如何与上升至国家重要性的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。申请人还提交了一封来自Dr. I的专家意见信，Dr. I是_____计算机科学与信息系统专业的教授。美国公民及移民服务局可自行裁量，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的咨询意见陈述用作专家证言。参见Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，美国公民及移民服务局最终负责就外国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。同上，另参见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。在论述Dhanasar框架第一项条件时，作者描述了美国信息技术产业及其对小型企业和美国经济的重要性。信中描述了信息技术产业如何支持国家倡议，以及申请人的经验如何使其有能力向小型企业提供信息技术咨询服务。该意见并未聚焦于申请人具体的拟议事业在信息技术领域具有预期影响，而是聚焦于该产业的重要性以及申请人作为信息技术顾问的经验将如何有益于美国。因此，该信函未能确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。该信函未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，案卷亦未包含充分的佐证证据，以表明申请人在信息技术领域的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对我国产生上升至国家重要性水平的重大积极经济效应。

此外，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，或能为我国带来实质性的积极经济影响。申请人提供了一份商业计划，其中包括行业与市场分析、财务预测与预估，以及对其信息技术咨询公司拟提供服务与人员配置的描述。该商业计划预计，公司在运营的前五年将雇用15名全职员工和16名独立承包商，并在第五年末实现累计收入6.987百万美元。然而，该计划未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释这些销售与人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，案卷不支持在该行业直接创造15个额外就业岗位或公司预期产生的税收收入将具有与Dhanasar框架第一项条件的国家重要性要素相称的重大经济惠益。

3 尽管我们未逐项讨论每一份证据，我们已审查并考虑了每一份证据。

尽管申请人提交了行业数据，显示信息技术服务行业是一个高增长行业，并且是美国经济的重要贡献者，但他并未证明一家预计雇用15名员工并在五年内创造6.987百万美元收入的企业将如何对该行业产生重大积极经济影响；根据所提交的行业概览，该行业对美国国民经济估计有2万亿美元的直接影响，并雇用了超过9.1百万名工人。

申请人主张其拟议事业“与一些贫困率高且被认为位于历史上未充分利用区（HUBZone）的弱势地区和社区的位置相吻合”，并将“寻求在服务不足的社区服务并创造直接和间接就业机会”。然而，申请人未提供充分证据表明其企业将位于HUBZone。此外，其未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。4 尽管申请人似乎可能意图将指定HUBZone等同于“经济萧条地区”，但案卷不支持得出这是恰当类比的结论。申请人亦未以其他方式主张或提供证据表明其公司将运营的地区经济萧条、将雇用该地区大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收收入为该地区或其人口带来重大经济惠益。尽管意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持这些主张。申请人关于其拟议事业经济影响的主张未经独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供这些惠益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述理由，申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益框架的第一项条件。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Dhanasar其余条件项下资格的其余论证。参见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”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，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分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未能证明其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

4 根据HUBZone计划，美国政府寻求在历史上未充分利用的商业区促进小企业增长，目标为每年至少将联邦合同金额的3%授予HUBZone认证企业。参见“HUBZone Program,” https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。