JUL262024_01B5203 · 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：31652482 日期：2024年7月26日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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专业人士，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定尽管申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但其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。

本事项现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、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持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得以“国家利益”为由裁量豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

如前所述，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，上诉中唯一的问题是申请人是否已履行其举证责任，证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。经审查，本办公室认定其未履行该举证责任。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 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。Id.

在其初始商业计划中，申请人表示其打算在特拉华州创办并管理一家专业IT咨询公司，该公司不仅将提供专注于人机交互（HCI）、用户体验设计（UX）和用户界面设计（UI）等关键领域的专家设计咨询服务，还将为希望开始工作或在IT技术领域内转型的设计师提供专业培训。他明确表示将雇用和培训本地人才，其公司将通过在线咨询为美国及国外的客户提供服务。申请人表示其服务将帮助中小型公司利用IT技术提高绩效，此类服务的经济影响将是深远的，因为由此产生的运营成本效益将转化为更高的盈利能力，从而在宏观层面有利于美国经济。他进一步表示，其公司预计的增长轨迹——他打算扩展至佛罗里达州和加利福尼亚州——意味着在不断增长的美国IT行业可能创造就业机会。为支持上述主张，他提交了一份专家意见和若干关于技术对消费者影响以及IT咨询服务的重要性和需求的文章。

审理主任部分认定，申请人的宽泛主张不足以表明其具体拟议事业具有国家重要性，并要求其提供有关其潜在前瞻性影响的额外证据，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免资格。

申请人的回复包括一份美国国土安全部科学、技术、工程和数学（STEM）指定学位项目清单的副本，以及关于

1 参见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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

网络开发人员、网络和数字界面设计师及相关职业的一般信息。他还提交了一份更新的商业计划，其中包含有关其拟议事业的额外信息。申请人澄清，其公司的主要目标“是与网络开发专业人士合作……完成网络开发项目的全部范围，就影响网站的问题进行沟通，开展用户研究以确定设计需求并分析用户反馈以提高设计质量，并与管理层或开发团队协商以确定需求优先顺序、解决冲突、制定内容标准或选择解决方案。”他表示，其公司“旨在直接和间接地对国家就业统计数据产生积极影响，从而增加税收并改善美国整体经济。”关于事业的国家重要性，申请人表示，由于其打算根据客户的具体需求提供定制软件解决方案和咨询服务，其事业可能对技术和初创企业；金融和银行业；医疗保健、零售和电子商务；制造业和物流业；政府和公共部门；以及非营利和非政府组织部门产生重大的更广泛影响。他重申，其拟议事业还具有雇用美国工人的重大潜力，因为它“旨在为美国工人在系统设计、开发和集成服务、咨询、项目管理和客户支持等各个领域创造新的就业机会。”最后，申请人表示，其事业将增进社会福利，因为它将通过为新界面设计师以及已在该领域工作并希望提升技能的人员提供培训，增加受教育的机会。

在否决申请时，审理主任部分认定，申请人未能表明其作为初创IT咨询和培训公司CEO的拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未提交可行的计划和充分的证据，使USCIS能够认定其具体拟议事业将影响或推进IT技术，或在该领域具有与国家重要性相称的更广泛影响，或将在该地区雇用大量工人，或通过提高就业水平、商业活动、贸易或相关税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。

申请人主张，审理主任似乎主要关注“实质性经济影响”，而忽视了与其拟议事业国家重要性相关的关键方面，“例如增进社会福利，尤其是其对政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的影响。”他概括地表示，由于其拟议事业“至少涉及在确定Dhanasar第一项要件是否满足时应考虑的方面之一”，因此可以认定其拟议事业具有国家重要性。申请人进一步表示，审理主任还错误地认定其未提交可行计划以表明其事业具有国家重要性，因为其商业计划是完整且经过深思熟虑的。

如前所述，在评估一项事业是否具有国家重要性时，本办公室聚焦于“[非公民]拟从事的具体事业”及其“潜在前瞻性影响”的证据。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，“我们寻找更广泛的影响”，并考虑“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”，或它是否

“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ” Id. at 889-90。

在此，申请人的陈述表明，他打算为中小型企业提供IT咨询服务，并为新的和现有的网页设计师提供培训。虽然我们不否认此类服务是有价值且有需求的，但申请人未提供充分的信息和证据，以证明其拟从事的事业对信息技术或网页设计领域的影响将足够重大，从而达到国家重要性水平。我们认可申请人关于培训新的和现有的界面设计师及IT专家具有增进社会福利潜力的主张；然而，整体记录仍不足以表明其拟从事事业的益处（包括任何培训机会）将超出其自身客户和员工的范围，从而更广泛地影响IT行业。我们也认可申请人表示其不同意审理主任关于其商业计划中事业国家重要性的评估；但是，由于他未指出审理主任分析中的任何具体事实或法律错误，我们无法对此进行有意义的回应。

最后，申请人关于审理主任未考虑其拟从事事业 “ 对政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项的影响 ” 的主张，似乎是指其先前提供的STEM指定学位项目清单，该清单包括信息技术、计算机图形学以及网页、数字/多媒体和信息资源设计。然而，从事STEM领域的事业并不自动确立国家利益豁免的资格。相反，“ [就Dhanasar的]第一项要件而言，如同所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ” 参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。许多旨在推进STEM技术和研究的拟从事事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅与美国科学和技术利益相关而具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。参见一般性规定同上。另一方面，例如STEM中拟议的课堂教学活动，虽然可能与美国教育利益相关而具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。参见一般性规定同上（引用Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893）。

在本案中，申请人的拟从事事业并非旨在推进STEM技术和研究，而是向其他公司提供IT咨询和网页设计服务，并向正在工作或可能有兴趣从事IT专家或网页设计师工作的个人提供培训。然而，由于申请人未充分证明这一特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或将以其他方式对美国产生重大积极经济影响，我们无法认定其满足Dhanasar先例决定第一项要件下的国家重要性要求。

因此，由于优势证据并未指向申请人拟通过其IT咨询公司提供的服务可能产生的潜在更广泛影响或重大积极经济影响，记录未能确立其拟从事事业可能具有国家重要性。

综上所述，申请人未能履行其举证责任，证明其拟从事事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。由于仅基于该理由其即不符合国家利益豁免资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar所述第二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)（指出“ 法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争点作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性争点）。

裁定：上诉被驳回。