JUN152023_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：26968687 日期：2023年6月15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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。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进行重新审查（de novo）。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，即作为高等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。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。同上。专业定义为本法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 同上。

一旦申请人证明其有资格作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其在“国家利益”方面值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第 101(a)(32) 条。

虽然法规和相關条例均未定义“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2，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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任计算机和信息系统经理，此前已在巴西的计算机和信息系统行业工作超过 10 年。他持有巴西 Universidadel ?nin 的计算机科学学士学位，以及巴西 l 的商业管理研究生证书。审理主任认定申请人已确立其作为持有高等学位的专业人士成员的资格。3

然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。审理主任进一步认定记录不满足 Dhanasar 第二项或第三项要件。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人最初随其 I-140 表格提交了一份职业计划，表明他打算继续在信息技术领域工作，“在软件开发、合同管理、战略商业合作、财务管理和团队发展领域具有特别专长”。他进一步表示，他打算为“一家提供消费品、药品或服务、并以尖端技术改善人们生活的公司”领导一个信息技术组织。申请人解释其事业将通过以下方式“潜在影响”美国：与需要其知识的美国公司合作、为美国国内生产总值做出贡献并产生税收、从事大型且高度复杂的信息技术项目、增强美国公司的技术，以及

2 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自由裁量性质）。
3 记录证明申请人持有美国高等教育机构学士学位的外国同等学位，并且他在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

为美国公司获取市场和投资机会。申请人对拟议事业的初步描述除其打算为美国组织和企业担任计算机和信息系统经理的意图外，未提供更多细节。申请人在初次提交 I-140 表格时未包含任何关于作为企业家创办信息技术咨询企业的具体计划或证据。

审理主任发出了补充证据请求，寻求进一步信息和证据以证明申请人满足 Dhanasar 框架的全部三项要件。作为回应，申请人提交了一份陈述，提供了关于其拟议事业的进一步信息。他表示打算利用其经验和知识，担任高管级信息技术产品经理，并通过其于 2020 年与妻子共同注册成立的新公司成为企业家。该公司将是一家信息技术咨询企业。I I 该企业将 “ 向中小型企业提供[信息技术]产品管理咨询和在线培训服务 ”，重点为金融产品。

审理主任认定，虽然拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准，并且未对提交的证据给予 “ 应有考虑 ”，特别是申请人的陈述、商业计划、推荐信、行业报告和文章。

本程序中的证明标准为优势证据，即申请人必须证明所主张的事项 “ 更可能为真 ” 或 “ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡其证据，以优势证据评估申请人的资格。

鉴于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理第二项和第三项要件。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

在上诉中，申请人主张，其拟作为其新企业的高管级信息技术产品经理开展工作的事业将 “ 对美国关键商业和商务活动产生重大涟漪效应——即为美国公司的信息技术提供服务。其拟开展的事业是美国公司运营和生产力至关重要的方面——这有助于形成一个收入增强的商业生态系统，以及一个更加丰富、以生产力为中心的经济。 ” 申请人强调其专业经验和教育背景，以证明他将通过其企业提供的产品管理和在线培训服务分享其专业知识和技能。申请人进一步在上诉中主张，其 “ 职业生涯帮助他推进了其拟开展的事业，该事业将通过创造就业和经济稳定使[美国]受益……该公司将提供的服务将带来

改善的产品管理，并进而为大量美国企业带来收入增长。”（原文强调）。他还主张，培训服务“将提高行业专业人士的熟练程度，并帮助弥合人才缺口。”（原文强调）。

为评估申请人的拟开展事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人的商业计划说明，其新的产品管理和在线培训服务企业将“帮助美国中小企业蓬勃发展并成长……”该企业打算最初向位于佛罗里达州特定城市的企业提供产品管理服务，到第三年扩展至美国各地其他大都市城市。该企业最初将在 地区设立办公室，“以表明立场并创造影响，在为利用不足地区的美国工人创造科技行业就业机会，提高美国[原文如此]工人的工资，帮助吸引对该地区的投资，从而鼓励经济发展。”该计划还说明，该企业将致力于多元化和包容性，因为多元化在信息技术领域仍是一个问题。

商业计划概述了美国管理咨询行业未来五年的预期经济增长。由于该行业的预期增长和需求，申请人的企业打算专注于与金融产品相关的产品管理服务。该企业还将向美国各地的个人提供产品管理培训。商业计划说明了该企业的服务；其营销策略；申请人作为该企业首席执行官的角色；其专业专长；以及其未来五年雇用84名员工的人事计划。商业计划还提供了五年期间的财务预测，包括五年内预计总销售额超过一千万美元、五年内工资超过8.5百万美元、五年内净利润超过280000美元、包含预计净资产的资产负债表，以及五年期间的预计投资回报率。

然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划中的主张外，申请人亦未提供佐证证据，证明其企业未来的员工配置水平和商业活动将为佛罗里达州和美国未充分利用的地区带来实质性经济利益。即使我们假定申请人所称的一切都会发生，记录仍缺乏证据表明，在五年内创造84个就业岗位并支付8.5百万美元工资达到了国家重要性水平。

在其陈述中，申请人强调，由于行业增长以及自COVID-19疫情以来企业需要技术改进，中小企业对信息技术专业人员的需求。他强调了其专业经验、受邀担任 大学顾问小组的邀请，以及认可其专业成就和倡导信息技术多元、公平和包容工作的文章。申请人的陈述还指出，需要企业家提供新的创新产品，以及帮助增加国民收入和税收、就业机会和工资。

申请人关于其企业将以新就业岗位、提高的工资和税收使美国经济受益的主张，未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国带来经济利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。此外，如果没有充分的书面证据表明其拟作为其企业高管级信息技术产品经理的工作职责将对信息技术产品管理行业产生更广泛的影响，而非仅使其拟服务的客户及其顾客受益，申请人未以优势证据证明其拟开展的事业具有国家重要性。

申请人在上诉中进一步主张，其简历以及同事和客户的推荐信证明了国家重要性，这些材料讨论了其作为计算机和信息系统经理的工作经验和专长。申请人主张，其丰富的经验和专长使其处于“ 能够更快速、更高效地为任何美国公司或企业提供竞争优势，无论其属于哪个部门或行业 ”的位置。然而，这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟开展的事业转移到外籍国民本人。 ”Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是申请人拟开展的特定事业是否在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。为评估申请人的拟开展事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上。例如，申请人同事的一封信强调了申请人在一个供应链项目和一个公司作物科学部门的信息技术成就，以及其强大的文化发展技能增加了合格的多元素员工。其他同事的信件同样证明了申请人的信息技术经验及其对雇主信息技术项目的重要性。

我们承认申请人过去为其雇主提供了有价值的计算机和信息系统经理服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟开展事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。

此外，这些信件未表明申请人的拟开展事业将如 Dhanasar 所设想的那样实质性惠及美国商业行业和计算机与信息系统管理领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。这些信件未证明申请人的工作将在计算机和信息系统管理领域具有国家或全球影响。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了一份专家意见，来自 大学计算机科学、信息系统和网络安全教授，该大学位于俄勒冈州 。然而，该意见主张申请人将在一个具有国家重要性的领域工作，而非聚焦于申请人的拟开展

事业。它描述了美国如何基于行业增长将继续存在信息技术工人的重大短缺，且对人才的需求继续超过供给。该意见聚焦于对信息技术专业人员的需求以及申请人的经验如何使其处于填补该需求的有利位置，而非聚焦于申请人的特定事业在计算机和信息技术管理领域具有预期影响。

该意见进一步解释称，申请人的事业具有国家重要性，依据是美国企业在巴西拥有巨大的市场机会。该意见指出，尽管美国公司在寻求赴巴西开展业务时面临许多市场挑战，但申请人在巴西市场的丰富经验使其处于有利地位，能够为计划在巴西运营的美国公司的信息技术项目提供咨询。该意见还指出，申请人能够帮助改善和促进美国与拉丁美洲之间的跨境交易；协助有意在巴西市场投资和发展商业关系的美国公司和美国投资者；并通过支持拉丁美洲投资者在美国投资信息技术项目来增加对美国经济的外国直接投资。然而，记录并未证明申请人的拟议事业包括美国公司与拉丁美洲公司之间的合作工作，也未证明其正积极针对在拉丁美洲或巴西开展业务或计划开展业务的美国公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低的权重。参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

申请人进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，依据是描述美国信息技术工作者短缺及该行业增长的行业报告和文章。这些报告解释了技术职业前景、信息技术对企业的重要性以及填补信息技术职位的方法。其他文章涉及增强现实和虚拟现实技术的重要性；科学、技术、工程和数学领域对员工的需求；自COVID-19疫情以来软件开发团队的敏捷性；以及对移动应用程序的需求。

我们认可信息技术行业及相关职业的重要性；然而，在信息技术领域工作或创办一家提供在线培训服务的信息技术产品管理咨询企业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]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。我们还指出，“ [a]一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，第890页。所提交的行业报告和文章并未讨论具体可归因于申请人拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造。

申请人未证明其拟议事业超出其未来客户或雇主的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济。申请人所主张的经济利益取决于

众多因素，且申请人未在其信息技术产品管理工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

由于记录中的文件未能充分确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝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其在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裁决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，我们认定申请人未证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。