JUN172024_07B5203 · 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：31284363 日期：2024年6月17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）

申请人是一名信息技术企业家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对该分类所附职位邀请要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证（labor certification）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，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）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，因为申请人未能证明其拟从事的事业（proposed endeavor）具有国家重要性（national importance），因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。

I. 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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。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，但 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）可酌情决定[1]，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚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，申请人通过律师主张，审理主任“未依据优势证据标准客观评估所有证据。相反，[他们]施加了[一项]新标准。”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（immigration benefit requests）的证明标准。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 Sao 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。见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然律师在上诉中主张申请人已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但律师未进一步解释或指出审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

申请人在整个程序中强调，她在信息技术（IT）领域拥有超过24年的经验，以及相关的大学学位。她计划作为其公司V-的首席执行官（CEO）和高级IT顾问，指导并监督该公司的运营。她最初表示，她的公司“将为教育机构的每个部门提供一套全面的IT咨询服务”，并指出：

[V-的]咨询服务将包括技术咨询、开发软件、实施技术、教导客户如何优化技术使用，以及实施更高级的学生评估……[V-]将把部分预算用于数字营销，以推动流量至其网站……[并]将参加贸易展会，因为展会提供了与新业务联系人交谈和交往的机会。

后来，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她解释说，她的“拟从事的事业将使教育机构有潜力有效吸引和留住学生

[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情性质）。

[2] 由于记录表明申请人是持有高级学位的专业人士，她关于自己同时也是具有特殊能力的个人的主张已无实际意义（moot）。

通过使用在线学习平台、定制内容、虚拟课堂、数字作业、考勤跟踪系统以及她将开发的其他技术解决方案。”

在审理主任面前，申请人提交了各种文件，包括其教育和经验的证据、描述其拟从事的事业及所主张国家利益豁免资格陈述、一份商业计划、推荐和支持信函，以及一封专家意见信。她还提交了行业报告和文章，讨论美国教育系统面临的挑战、STEM相关就业的好处以及移民企业家对美国经济的重要作用。

她提出，除其他事项外，她将开发的教学工具的影响将“远远超出课堂，深入美国教育系统的基础”，并且通过她的数字培训产品，她的事业将“瞄准区域性的贫困地区，为可能没有大都市以外地区那么大预算的弱势社区提供服务”。此外，她主张她的产品将提高“数学能力，并鼓励学生在大学选择STEM专业，毕业后从事STEM职业”。

在审查申请人的RFE回应后，审理主任认定申请人提交了足够证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，他们也部分认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），并依赖提交给审理主任的证据，审理主任在驳回申请时已审查并考虑了这些证据。基于以下理由，本办公室同意申请人未能确立其事业的国家重要性。虽然本办公室可能不会讨论记录中的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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”，并且“[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，第890页。

在上诉中，申请人援引记录中关于美国政府倡议以及创业和STEM就业在美国重要性的证据，主张她“将提供高质量、针对学生量身定制的互动学习解决方案”。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。见同上，第889页。申请人的大部分证据涉及数字化学习、STEM就业和创业一般的重要性，而非其拟从事的具体事业对我国的重要性。综合考虑这些文章、报告和统计数据，本办公室认定它们不足以支持认定其具体拟从事的事业具有国家重要性。

如上所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。尽管申请人主张其“ 自适应学习方法将对教育机构的教育目标和学生表现产生涟漪效应 ”，且其事业将有助于美国经济，但她并未以充分的独立、客观证据支持这些主张。在框架第一要件中论述国家重要性时，Dhanasar裁决指出，重点在于所拟议的具体事业。因此，在判定某项活动是否具有国家重要性时，我们不考量申请人活动所产生的微弱、间接后果。Id.

在上诉中，申请人援引其商业计划以支持其拟议事业的国家重要性，提及她对V-预期纳税额的预测，并主张其公司将在营业第一年缴纳超过82,000美元的税款，在第五年缴纳346,000美元。商业计划还表明，其企业将在第五年末创造28个就业岗位。但这些预测在记录中未获充分支持。此外，尽管她表示其将在美国开发和营销的学习工具的影响将十分深远，但证据未充分解释其产品与在美国已 readily available 并正在使用的产品有何不同或有何改进。证据亦未证明使用申请人的IT开发策略将超出惠及其自身公司及其客户的范围，或将在IT领域内或对其目标市场——在美国教育系统内提供服务的公共部门组织和私营部门实体——产生更广泛的影响。

申请人还提供了由_____的W-博士撰写的专家意见，该意见赞扬申请人的教育背景、经验、过往成功、个人品质及其取得的成果。W-博士在其分析中认为：“ [申请人]在信息技术领域拥有丰富经验，有能力为美国的公司提供服务 ”，且其事业“ 影响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 ”。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二要件，即个人处于有利地位以推进其拟议事业，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍国民 ”。Id. at 890。此处的争点是，根据Dhanasar第一要件，申请人的具体事业是否具有国家重要性。

重要的是，W-博士并未具体解释申请人通过其拟议事业将如何对美国产生重大的预期影响，包括其软件产品对美国教育系统的国家或全球影响、其雇用美国工人的潜力，或通过其他积极经济效应产生的影响。I[已隐去]信中提供的信息主要限于对申请人资格及其将从事的职业和行业的概括性观察。他未提供任何分析路线图以阐明其认为申请人满足Dhanasar第一要件的意见依据。当某项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，或可给予其较低权重。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。我们认定，I[已隐去]提供的意见信对本案事项几乎不具有证明价值。

同样，申请人提供了现任和前任雇主及同事的推荐信，这些信件概述了她的工作成就，并提出概括性陈述，主张若她移民美国，其服务将有益于我国。显然，

写信人高度评价申请人。然而，所提交的材料未就申请人若本申请获批将专注的具体事业提供充分明确性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量判定。Id. 在此，记录未确立其拟议事业将在与国家重要性相称的层面上对该领域产生实质性影响。Dhanasar at 890。

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而此为Dhanasar框架第一要件所要求，她不符合国家利益豁免的资格。由于这一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Dhanasar其余两要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；see also Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（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）。

裁定：上诉被驳回。