JUN252024_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：31632576 日期：2024年6月25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（IT）经理兼工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。《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，认定申请人未能证明符合豁免所需工作邀请、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。8 C.F.R. § 103.3。

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）。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

高级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，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。满足

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。该法第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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在审查全部记录后，本办公室同意审理主任的结论，即申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了优势证据标准，且未审查所提交的全部证据。

正如申请人在上诉中正确主张的，本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须表明其所主张的事项“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）。经对记录重新审查，本办公室同意审理主任对证据的评估，并认定该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或

[1] 另见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。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预期影响。同上。

记录包括但不限于详细简历、商业计划、申请人在该领域工作的文件、推荐信，以及信息技术领域的文章和报告。申请人打算通过其公司_____ _____提供信息技术咨询服务，从而实现改进的产品管理和在线培训。他主张这些改进将为大量美国企业带来收入增长，并使用口号“面向所有人的产品管理”。尽管审理主任认定拟议事业不具有实质价值，但申请人提供了关于技术在商业和制造业中重要性的行业报告和文章，反映该事业属于Dhanasar所设想的一个或多个领域。

接下来，本办公室审视国家重要性，并侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”，而非该个人将工作的行业或职业的重要性。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

申请人主张，讨论各种倡议显著性的文章和行业报告，如“2022年十大最热门技术岗位及如何招聘”、“顶级技术趋势”和“德勤2022年技术展望”，支持其关于其IT服务证明其拟议事业具有国家重要性的主张。然而，此处的问题并非这些倡议以及信息技术或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其在佛罗里达州I____大都市区通过其公司提供作为IT经理兼工程师的服务的具体拟议事业具有国家重要性。此外，申请人依赖关于移民社区创业精神的报告，如“移民的经济和财政后果”以及美国移民委员会的“移民企业家如何推动美国经济前进”，这些报告论述的是外国出生者给美国带来的好处，而非申请人的具体事业或该事业如何具有国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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，at 890。尽管申请人的陈述反映其意图提供有价值的服务，从而“改进产品管理，并进而为大量美国企业带来收入增长”，但他未提供足够的信息和证据以证明预期影响达到国家重要性的水平。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15（D.D.C. 1990）（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。

申请人还主张，“能够开发、应用和维护当今先进技术的美国毕业生和专业人士数量已经下降——更不用说

昨天的技术系统。”然而，所称的职业或职业技能短缺并不使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，申请人强调其“在信息安全与取证分析领域的丰富专业经验”以及其“在IT领域超过18年的经验和服务”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移至外籍人士”。Id. at 890。此处的问题在于其拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性，而非申请人是否具备提供这些服务的经验和能力。

同样，申请人主张推荐信的提交涉及其在领域内工作的影响。来自I I的信函讨论了“其经证实的过往业绩”以及“结合其信息技术专长，使其具备在任何市场复制其成功模式的能力”。尽管该信函提及申请人与该同事的特定服务，但该信函并未显示申请人工作的更广泛影响，且仅限于其特定合作者。同样，申请人系DIALECTICA和SCRUM ALLIANCE等多个专业协会的成员、自2022年起为认证Scrum产品负责人，并曾被邀请在专业会议上发言，这一事实并不表明其拟议事业具有国家影响。推荐信、专业协会和演讲活动涉及申请人先前的工作和成就，与Dhanasar框架的第二项要件关系更大，而非第一项要件下的国家重要性。Id. at 890。

在商业计划中，申请人主张该事业具有国家重要性，因为它属于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，不仅相对于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。3 另一方面，例如STEM领域中的拟议IT和产品管理活动，虽然相对于美国商业利益可能具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM领域产生影响，因此通常不能确立其国家重要性。4 在此，申请人未证明其事业旨在推进STEM技术和研究或具有广泛影响，而非仅提供其在IT管理方面的专业服务。

评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求的另一因素是工作的“潜在预期影响”。Id. at 889。在此，申请人未证明I I将如何在很大程度上影响该领域并达到

2 一般参见5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。
3 Id.
4 Id.

国家重要性的水平。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示其事业如何充分延伸至其预期客户或员工之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，尽管其为拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交支持性证据以佐证其中的主张和数字。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济效应。尽管商业计划预测销售额从第1年的$1.1M增至第5年的$10.3M，但申请人未确立该数据的重要性以表明对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第1年创造9个职位、第5年创造84个职位以及34个间接就业岗位，但申请人未证明这些数字的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将在与国家重要性相称的水平上为lI佛罗里达地区或更广泛的美国经济提供实质性经济利益。例如，申请人未证明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些原因，记录未证明，除为其预期客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有上升至国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性的积极经济效应。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。5

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符合资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。