MAR092022_02B5203 · 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：197944 71 日期：2022年3月9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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《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否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、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未适当权衡证据，且决定有误。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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 underlying 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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或

教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[T]司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权[1]，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

记录表明，申请人符合持有高等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邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家级重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人最初表示，其打算继续运用其在信息技术（IT）、创业和商业管理方面的专长和知识，在美国作为企业家工作，主要是在IT行业。他表示，其打算为美国工人创建企业和就业机会，向美国合作公司提供专长和建议，并促进美国、巴西和拉丁美洲公司之间的跨境交易、谈判和合同。

在支持申请而提交的个人陈述中，申请人陈述如下：

作为一名创业型专业人士，我对有驱动力和战略性的商业决策并不陌生。我是企业发展与管理、财务规划、销售和市场营销领域的专家。我对IT行业的理解以及对商业战略规划的深刻认识，使我能够在这一重要且有利可图的行业中取得进展。我已将战略性商业规划和管理应用于IT商业领域，这无疑表明我将在美国在一个具有实质性价值和国家级重要性的领域工作。

审理主任签发了补充证据请求（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟从事事业的进一步信息和证据。他被通知应提交“拟从事事业的详细描述及其为何具有国家级重要性”。申请人还被要求提供证明其拟从事事业具有国家级重要性的书面证据。

在回应审理主任的RFE时，申请人表示，其打算通过[已隐去]其已成立的公司，专注于为需要技术解决方案的美国公司提供咨询项目，并主张，由于“IT专业人员日益短缺，加之对以技术为中心的服务的密集需求”，这将对美国技术行业产生涟漪效应。他进一步表示，其将协助美国实体适应特定领域技术，使其能够打入文化多元且商业复杂的市场，如拉丁美洲市场。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人提交了一封来自巴西联邦国会议员的推荐信，信中称申请人“在该国多个首府城市提供了相关服务，与国家监管机构成功开展了项目，例如：国家电力能源局——ANEEL；国家石油、天然气和生物燃料局——ANP以及国家民航局——ANAC。”信中进一步称申请人“是一位高素质的专业人士，享有卓越声誉，本人可为其出具推荐，证明其是一位在道德上完全值得信赖的人。”另一封来自巴西农业、畜牧业和食品供应部联邦农业检查员的信描述了申请人和其公司为该部开展的一个项目。具体而言，写信人指出申请人“识别并梳理了关系流程和可行的法律工具，以使巴西品种保护流程的管理更加高效和有效。”第三封信来自巴西共和国参议员，信中称他见证了巴西一系列创新项目的实施，申请人是这些项目的积极参与者，这些项目对许多巴西人在行政、能源和技术创新领域的生活产生了重大影响。他赞扬申请人的成就，并肯定其作为企业家和领导者所作出的重大贡献。

记录中还包括一些文章和报告，探讨了技术重要性以及技术如何在众多不同行业中提高生产力并增加收入的相关问题，还探讨了IT专业人员短缺及其对大多数行业和整体经济的影响。此外，申请人提交了一些文章和报告，探讨了移民创业在美国的重要性相关问题，例如移民创办的公司的经济意义以及移民企业家作为经济贡献者的影响。因此，记录表明申请人拟从事的工作具有实质价值，我们同意审理主任在该问题上的认定。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其事业“所带来的益处超出其咨询公司范围，从而对更广泛领域产生影响”。审理主任还表示，申请人未能证明其拟从事事业“有可能为其企业所在地区或全国带来重大积极经济影响”。

在上诉中，申请人主张，与审理主任的认定相反，其贡献的影响并不限于其员工和各客户。相反，他声称，由于美国本土IT专业人员短缺，其拟从事事业将为美国商业行业提供创新和前瞻性解决方案，并填补商业领域与技术服务业相关的空白。申请人反复提及其在商业、技术和创业方面的经验、教育和知识，作为其能够为美国带来这些益处的原因。然而，申请人的个人和专业资质涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟从事事业转移到外籍人士本人”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有实质价值和国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍人士拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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。”Id. 我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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。”Id. at 890。

申请人强调其在巴西过去的成功，以暗示其拟从事事业将产生类似影响。他声称，其过往经验和专业知识将使其能够开发和维护新的创新技术，这将使商业收入最大化，并最终在全国层面增加流入美国的资金并提高国内生产总值（GDP）。虽然我们认可这些主张，但记录中没有足够证据予以证实。3 例如，申请人未能证明其创新将达到何种规模，从而直接或间接影响国家经济。同样，他未能解释其事业将如何创造如此巨大的收入流，以致影响GDP或税收。此外，申请人未能表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力。虽然申请人声称他将使美国公司拓展到外国市场并能够确保其成功，但他未提供有关他将如何做到这一点的细节，也未指明任何寻求在巴西或拉丁美洲开展业务的美国客户或公司。在没有足够信息或证据说明其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未能表明申请人项目给美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。See id. at 890。

申请人提交了许多推荐信，这些信件赞扬申请人的个人和专业资质，并列举了其在执行各种政府项目中所提供价值的一般性例子。写信人概述了其工作成就，并作出一般性陈述，声称如果他移民美国，其服务将是有益的。显然，写信人高度评价申请人。然而，所提交的信件不足以确立如果本申请获批申请人将专注的具体事业的预期影响。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。See also Matter ofV-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非旨在作为“事实”的证据）。

为评估申请人拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作潜在预期影响的证据。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然申请人的陈述反映其意图向IT行业和其他各种商业部门的公司和客户提供IT咨询和商业服务，但他未提供足够信息和证据证明其

3 在本事项中，举证责任在申请人。该法第291条。

拟从事事业的预期影响达到国家重要性水平。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影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未能表明申请人拟从事事业将充分超出其当前公司及其客户群，或其他个人客户或公司，从而以与国家重要性相称的水平对IT咨询领域或美国经济产生更广泛影响。

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显著潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。在没有足够信息或证据说明其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未能表明其IT咨询和商业项目及创新给美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们保留对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516,526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量后本不应获准国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。