MAR202024_11B5203 · 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：30211927 日期：2024年3月20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）

申请人是一名企业家，寻求作为高等学位专业人士的分类。移民和国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，行使自由裁量权批准此项对所需职位邀请要求（因而也是对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合高等学位专业人士资格，但记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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移民分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第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。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域至少五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为高等学位专业人士或具有特殊才能的个人的资格，申请人还必须确立其符合“符合国家利益”的职位邀请要求自由裁量豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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，USCIS可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2高等学位专业人士分类资格，依据是其获得了工业工程学士学位的外国同等学历，并随后在该专业领域拥有至少五年的渐进工作经验。经重新审查，本办公室同意记录证明申请人获得了工业工程学士学位的外国同等学历。然而，本办公室注意到申请人提交的工作经验信函仅载明了申请人的职位名称、薪资和入职日期。该信函未包含对申请人工作职责的具体描述，而这是8 C.F.R. § 204.5(g)(1)所要求的。2 申请人在今后任何需要证明获得高等学位以确立资格的审理程序中，均需解决这一缺陷。关于申请人的国家利益豁免请求，审理主任认定申请人处于有利地位，能够推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。3
申请人提议在佐治亚州成立一家咨询公司，为客户公司提供数据处理（SAP）软件咨询服务、应用程序和产品。申请人将SAP软件描述为一种企业资源规划（ERP）系统，该系统“为企业创建了一个集中式系统，使每个部门都能访问和共享通用数据，从而创造更好的工作环境”，并使企业能够自动化任务、简化流程并提高整体效率和生产力。申请人称该公司目前提供“SAP咨询服务、SAP开发与实施、SAP的支持与维护、用户培训以及SAP许可证销售”。

1 另见 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本质上属于自由裁量性质）。
2 虽然记录中还有其他证据有助于证明申请人在该雇主处的工作职责性质，例如申请人的个人陈述和同事的推荐信，但8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的条例要求，为证明所需的经验年限，申请人须提交现任或前任雇主的信函，其中包含对所履行职责的具体描述。
3 审理主任在补件通知（RFE）中表示申请人已证明拟议事业的实质性价值，但该认定未出现在决定中。

在认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性时，审理主任认为，根据商业计划预测，该公司将缴纳的潜在工资税和所得税不会对国家的税收产生重大影响，因为“ 这仅占美国4.9万亿美元税收收入的不到1% ”。审理主任还认定，商业计划未能证明拟议事业所提供的利益超出社区范围，对咨询行业产生更广泛的影响。此外，审理主任认定，所提交的各种文章未能证明申请人特定事业的重要性及其可能在国家或区域层面产生的影响。关于申请人声称国家利益豁免申请曾为类似事业获批，审理主任指出申请人所引用的案例是AAO的非先例决定，因此不具有约束力。审理主任还认定申请人未提交文件证据支持其陈述，并援引Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (Reg'l Comm'r 1972)指出，“ 仅仅在记录中陈述而没有支持性文件证据是不够的 ”，不足以满足举证责任。

在上诉中，申请人声称审理主任未考虑所提交的“ 大量研究、资质和客观、独立的证据 ”，而是将其作为“ 一般性主张 ”予以驳回。申请人主张审理主任错误地强调了公司的潜在税收，而未充分考虑该事业的其他潜在影响。申请人还主张审理主任错误地援引了Matter of Treasure Craft of California。申请人声称，若按照优势证据标准审查，该证据确实证明了拟议事业的国家重要性，依据是信息技术（IT）行业、ERP咨询的重要性以及ERP和SAP咨询对小企业的积极影响。申请人还主张，这些主张得到了以下事实的支持：申请人的拟议事业是国家倡议的主题。

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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

关于申请人声称审理主任错误地强调了商业计划中预测的潜在税收，申请人主张评估事业的潜在经济影响应包括的不仅仅是其潜在税收，并指出“ 仅按单个纳税人的贡献来分析经济影响，将意味着没有任何由外国国民创办的公司 ”能够达到这一标准。申请人还主张，国家重要性涵盖的不仅仅是经济影响，此处的拟议事业还对美国的国家安全和普遍福利有益。

我们同意，如Matter of Dhanasar所述，重大经济影响的证据是确立国家重要性的一种方式，但并非必需。Id. at 889。一项事业潜在的影响可能达到国家重要性的水平，例如，基于其在某一特定领域内的影响。Id.此外，经济影响可以通过其他方式证明

而非潜在的联邦税收收入，例如通过显著潜在雇用美国工人的能力，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。因此，我们不同意审理主任的决定，因为该决定可能被解读为得出结论认为，商业计划未能确立足够经济影响的唯一原因是潜在税收收入“ 将占美国4.9万亿美元税收的不到1% ”。

尽管如此，经重新审查，我们同意审理主任的意见，即商业计划未能证明拟议事业的国家重要性。申请人的商业计划包括对公司服务、其当前和拟任人员、其营销策略以及财务预测的描述。尽管商业计划称该事业将“ 带来整体经济增长 ”、“ 有助于在美国创造合格的劳动力 ”，并支持能源公司和非营利组织，但这些主张的依据是SAP或ERP咨询服务总体上所述的益处以及对这些服务日益增长的需求。但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。商业计划未解释申请人的特定SAP软件咨询服务如何有可能产生与国家重要性相称的那种广泛影响。

关于商业计划中的财务预测，包括潜在的工资税和所得税，我们注意到该计划似乎未为所述预测提供任何依据或支持。相反，该计划仅称，例如，公司“ 将实现稳定增长 ”，并将从第1年到第2年“ 实现40%的增长 ”，随后每年分别增长34%、26%和22%。虽然我们不同意审理主任仅以税收收入作为潜在经济影响的衡量标准，但我们仍认为，在没有对这些预测依据作出解释的情况下，商业计划未提供足够可信的预测以评估该事业的潜在经济影响。

同样，尽管申请人声称审理主任不当驳回了记录中的“ 大量研究 ”和“ 客观、独立的证据 ”，但我们同意审理主任的意见，即这些证据主要涉及行业或领域，而非拟议事业。所提交的研究包括关于小企业重要性、SAP软件益处、小企业对美国与中国竞争力的重要性等文章，以及关于拜登-哈里斯政府支持小企业和改善网络安全的全国性倡议的情况说明书。虽然这些证据提供了关于这些主题的相关背景信息并确立了申请人领域的重要性，但这些文章并未确立申请人的具体拟议事业——经营一家SAP咨询公司——具有国家重要性。

接下来，我们承认Matter of Treasure Craft of California要求对申请人的陈述“ 给予适当考虑 ”，并进一步讨论了当此类陈述与记录中的其他证据相矛盾时机构予以驳回的情况。Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. at 194。我们已考虑了申请人的个人陈述，包括申请人公司“ 将专注于为中小企业提供服务 ”、“ 帮助它们改善业务运营 ”、帮助“ 美国保持对中国的世界领导地位 ”以及“ 帮助美国……保持其在

数字资产领域的领导者地位”的主张。然而，申请人的陈述几乎没有详细说明她的事业如何有可能以足以达到国家重要性水平的规模运作。任何专业或商业服务都有可能对其客户和社区产生积极影响，从而对经济和社会福利产生影响；然而，申请人未在其拟议事业与任何可证明的经济或社会福利影响之间提供足够直接的关联。

最后，申请人上诉时所引用的先前非先例决定未能说服我们。首先，如申请人所指出的，这些决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，申请人所引用的三项决定中有两项早于我们的先例决定Matter of Dhanasar，因此依据与本案所适用的控制性框架不同的分析框架来分析记录并作出认定。申请人所引用的决定中只有一项使用了Dhanasar框架。在该案中，我们认定申请人——一名冶金工程师——确立了拟议事业的国家重要性，因为该事业有可能改进采矿工艺、推进冶金研究并改善采矿的环境影响。4本案并非如此。尽管申请人讨论了美国小企业更多采用SAP和ERP软件的潜在益处，但申请人未确立其SAP咨询服务与市场上已有的服务有何不同、提供可在整个领域复制的改进或进步，或以其他方式将对小企业、SAP和IT咨询行业或美国经济产生超出直接服务客户的广泛影响。

申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们承认申请人在上诉中关于Dhanasar框架第三项要件的论点，但既然认定证据未确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立Dhanasar其余要件保留意见。See 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“纯粹咨询性的认定”）；see also 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处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 Matter of F-E-. ID# 46885 (AAO Mar. 20, 2017)。