MAR202025_05B5203 · 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：36774586 日期：2025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）

申请人是一名软件开发人员，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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其有资格获得EB-2分类，也未能证明拟议事业有资格获得自由裁量的国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任否决了该申请，认定申请人没有资格以特殊能力个人的身份获得EB-2分类，且未能证明豁免工作邀请和劳工证要求符合国家利益。在上诉中，申请人对审理主任的认定提出异议，并主张其符合EB-2分类2 以及Dhanasar全部三项条件的资格。

A. 实质价值和国家重要性

第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。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。同上。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。同上。

申请人称，拟议事业是建立一家咨询公司，~--------~
L___J 在其中为中型和大型企业提供云计算服务。所提供的服务将包括：云迁移和战略开发；云基础设施优化；数据安全与合规；以及通过工作坊、研讨会和培训课程进行的培训和技能发展。在申请人的职业计划中，他解释说，通过其事业，他旨在成为“ 推动美国技术进步的核心人物 ”，并将通过“ 设计和实施可扩展的云解决方案，主要基于I I使用基础设施即代码工具 The I I ”来实现这一目标。申请人还强调其先前在开发运营方面的工作经验，以说明他将如何“ 利用I I等尖端工具进行容器编排 ”，并在组织内培育一种“ 文化，展示……对将技术进步与行业特定法规和运营效率相结合有深刻理解 ”。

审理主任在其补件请求中认定拟议事业具有实质价值。本办公室同意。然而，在认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性时，审理主任认定该事业的影响没有

2 如本文所述，本办公室保留对申请人以特殊能力个人身份获得EB-2分类资格的审查。

“ 超出其当前雇主（或任何潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或未具名客户的范围，达到足以证明其事业具有国家重要性的程度 ”，也没有证明该事业将对美国利益或更广泛的云计算行业产生更广泛的前瞻性影响，达到与国家重要性相称的程度。审理主任考虑了申请人的主张、支持信函以及行业文章和报告；然而，审理主任认定这些信息未能 “ 证明一名顾问如何能产生达到国家重要性水平的效益、引发重大积极经济影响，或证明拟议事业具有创造就业的重大潜力 ”。

在上诉中，申请人重申其拟议事业具有国家重要性，因为它将 “ 促进一项有价值技术的进步 ”。此外，申请人主张，审理主任错误理解了证明国家重要性所需的标准，强调申请人的服务并不 “ 比美国已有的服务更好、不同或成本更低 ”，并忽视了 “ 更广泛的国家利益，如经济增长、技术进步或社会发展，而不仅仅是直接服务比较 ”。申请人援引其 “ 专家信函和行业分析 ” 来强调其云技术咨询公司的 “ 创新方面 ”。此外，申请人主张，其提供的来自技术领域公认专业人士的信函不仅涉及其过往经验和成就，还涉及 “ 其工作的预期影响 ”，并 “ 将未来潜在影响置于与技术创新和经济安全国家目标相一致的背景中 ”。申请人进一步主张，审理主任对Dhanasar第一项条件的适用过于严格，忽视了更广泛的影响，包括增强美国的 “ 技术和经济基础设施 ”。申请人主张其事业将产生的影响包括 “ 显著提升整个美国经济 ”、“ 跨多个行业实现基础设施和流程现代化 ”，以及 “ 随着各行业适应这项技术所带来的新效率和能力，催化更广泛的经济和社会进步，包括创造就业 ”。申请人进一步解释说，由于云技术的性质，拟议事业有可能产生全行业范围的效益。最后，申请人主张其事业与旨在促进国家增长和发展的联邦政策相一致，并将有助于维持美国的技术主导地位和经济竞争力。

优势证据意味着申请人必须证明其所主张的内容 “ 更可能为真 ” 或 “ 很可能为真 ”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，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。经对记录进行重新审查，本办公室同意申请人未能以优势证据证明Dhanasar框架所设想的国家重要性。

在Dhanasar案中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，本办公室 “ 寻找更广泛的影响 ”，并指出 “ [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。因此，本案的问题不是云计算或基础设施即代码是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其拟议事业，即其咨询公司的国家重要性。

我们认可申请人提供的证据，其解释了云计算和基础设施即代码对其潜在客户的一般价值；然而，该证据不足以证明云计算行业或其就业将如何在全国层面对这些领域产生与Dhanasar相称的更广泛影响。例如，申请人提供了一份来自《市场分析报告》出版物的报告，标题为“ 云计算市场规模、份额与趋势分析报告（按服务划分）”，该报告将云计算行业的规模描述为“ 2022年为483.98 billion ”；然而，正如我们上文所解释的，重要的不是行业本身的重要性，而是拟议事业本身，Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。因此，尽管该报告有助于我们理解云计算行业的经济影响，但它并未提及申请人或考虑其具体的拟议事业。Id. 此外，正如审理主任所指出的，申请人关于拟议事业具有国家重要性因为其将维持美国在该行业的主导地位的主张不具说服力，因为除了申请人的断言之外，没有迹象表明拟议事业将影响或显著增强美国的云计算地位。Id. 此外，正如审理主任所指出的，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。Id.

如上所述，我们认可拟议事业的实质价值；然而，与申请人的主张相反，仅仅在一个重要领域工作并不必然确立拟议事业的国家重要性。在Dhanasar中，我们强调，尽管STEM教育领域可能具有国家重要性，但课堂上STEM教师的职责不一定具有国家重要性，因为该教师活动所产生的影响不会充分延伸至坐在其教室里的学生之外。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（指出“ 尽管STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录并未以优势证据表明申请人将从事更广泛影响STEM教育领域的活动。”）同样，在此，记录并未确立申请人的咨询业务将在申请人未来客户之外更广泛地影响云计算行业。Id.

申请人主张，所提交的专家证言和信件确立其拟议事业的国家重要性，因为它们解释了他的工作成功记录如何表明他可以通过技术创新对美国经济作出的潜在贡献。申请人还解释，其职业计划包含足以确立其事业国家重要性的证据。一封由_____的一名IT经理撰写的信件描述了申请人作为DevOps工程师的工作经历，并得出结论称他“ 完全有能力在任何寻求利用公共云服务和开源技术或与公司相关的任何其他技术来优化其运营的公司工作。”就Dhanasar框架的第一项要件而言，该信件解释申请人在云计算和实施D方面的技能对其工作过的公司产生了积极影响。所提交的其他信件包含类似的推荐。因此，我们认可申请人因其技能和工作经历而享有良好声誉；然而，这些信件未充分详细说明申请人的拟议事业将如何在与国家重要性相称的层面上对云计算或技术行业产生更广泛影响。Id. 此外，我们通常在Dhanasar第二项要件的背景下考虑此类证据，即当我们评估申请人是否处于有利地位以推进其事业时。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，申请人关于其职业计划包含足以确立其事业

国家重要性的信息的主张不具说服力，因为它缺乏满足本案证明标准的充分证明细节。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

在没有更全面理解申请人的技术咨询服务将如何具体促进国家经济活力或技术增长的情况下，尚不清楚拟议事业将如何达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，申请人未证明其咨询业务将如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。申请人主张其事业将带来经济繁荣，且到2022年，全球GDP的65%将实现数字化。然而，正如审理主任所解释的，申请人的断言不足以确立其事业具有国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。例如，申请人主张其事业将影响不断增长的云计算行业，但他未充分解释拟议事业将如何延伸至其拟议客户之外。Id.

由于申请人主张其在STEM领域的拟议事业将帮助美国维持其在技术发展中的主导地位，我们根据我们的STEM指南评估了其事业，该指南认可STEM领域进步的重要性以及“ 拥有高级STEM学位的个人在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。然而，如上文详述，申请人的断言没有充分、具有证明力的证据支持，以确立该事业具有广泛潜在影响从而证明国家重要性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

最后，申请人主张其事业将通过帮助美国工人获得必要技能，为因技术进步而不断变化的经济作出贡献，从而产生更广泛的社会影响。具体而言，申请人解释其事业将包括研讨会、培训和其他教育及技能“ 提升 ”，这将具有国家重要性，因为54%的所有员工将需要重大再培训或技能提升。因此，他主张其事业对美国人熟练掌握云及相关技术的能力至关重要。在其职业计划中，申请人还解释，其拟议事业带来的社会进步将包括参与第四次工业革命。我们的指南解释，如果拟议工作将在国家重要层面上“ 广泛增进社会福利……或促进有价值技术的进步 ”，则该事业可被视为具有国家重要性。See 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)。然而，申请人的断言没有充分、具有证明力的证据支持，因为它们主要关注所涉行业的重要性以及申请人的工作经历和资历，而非拟议事业在国家重要层面上广泛增进社会福利或促进有价值技术进步的可能性。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

B. EB-2分类以及Dhanasar框架的第二和第三项要件

由于申请人必须确立其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未确立，申请人也不具备该豁免的资格。因此，由于申请人未根据第一项要件确立资格，

我们拒绝审理并在此保留申请关于Dhanasar第二和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。此外，我们保留对申请人作为特殊能力个人获得EB-2分类资格的审查。Id.

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，他未确立对工作邀请的自由裁量豁免符合国家利益。

命令：上诉被驳回。