MAR222022_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：20478829 日期：2022年3月22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，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此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，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且其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，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合特殊能力分类和国家利益豁免的资格。

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、艺术或商业领域的特殊能力个人。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成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，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祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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）可作为裁量事项[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作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重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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、技能、知识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；

[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属裁量性质）。

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作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；即使假设其他合格美国工人可用，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，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

A. 特殊能力

申请人主张其至少符合特殊能力个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学术记录标准。经审查上诉中提出的论点和证据，我们认定申请人还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的十年全职经验标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的薪资标准。证据足以证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项法规标准中的至少三项，且其已达到特殊能力分类所需的专业水平。

B. 国家利益豁免

有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。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，申请人最初表示其计划“ 通过在美国作为企业家工作，继续运用我在商业发展、商业管理、营销策略、财务管理及战略合作领域的专业知识和知识 ”。其表示打算“ 直接为创业领域做出贡献，帮助美国企业改进其战略和实践 ”。

审理主任发出了补件通知（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。作为回应，申请人主张其事业涉及通过提供广受欢迎的资讯科技（IT）策略，“ 为美国企业的发展做出贡献 ”。其表示计划“ 以基于软件开发的优质IT解决方案服务于美国

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

个人、机构、政府和公司 ”。

申请人提交了其公司 [1] 的业务计划，该公司是 “ 一家总部位于佛罗里达州的公司，提供各种优质IT解决方案，重点是可改进管理、企业资源规划（ERP）和会计流程的软件。 ” [3] 该业务计划包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人在巴西工作经验的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的业务计划预计该公司第一年将雇用六名人员，第二年九名，第三年12名，第四年15名，第五年18名，但其未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提供了第一年375,100美元、第二年517,638美元、第三年741,812美元、第四年964,356美元、第五年1,202,120美元的销售预估，但其未充分解释这些销售预测是如何计算的。

申请人还提供了同事的推荐信，这些同事讨论了他的IT技能和商业项目。4 例如，I[已隐去]I 的执行董事 I[已隐去]I 表示，申请人 “ 在网络基础设施维护、软件开发、会计、税务、项目管理和系统实施方面拥有深厚的技术和运营知识 ”。此外，I[已隐去]I 的产品总监 I[已隐去]I 声称，他和申请人在为 I[已隐去]I 连锁超市的一个项目上合作，该项目涉及开发一个 “ 能够每天处理所有门店所有商品销售个性化信息变动的数据库 ”。I[已隐去]I 表示，申请人 “ 花了四个月时间准备这一方案，我们获得了世界上最受尊敬的审计公司之一的批准，I[已隐去]I 表明我们取得了成果，证明了[申请人]的质量、领导力和专业态度。 ” 同样，I[已隐去]I 的总裁 I[已隐去]I 声称，他依赖申请人在 “ 科技公司市场方面的专长以及对商业技巧和客户服务的了解，此外还有他在信息技术领域的专长，来决定聘请其服务以帮助重组和改进我们公司。 ” 此外，I[已隐去]I 的总裁 I[已隐去]I 表示，“ [申请人]服务提供所开发的项目，尽管是近期的，但在过去几个月中已经对我们的员工和客户带来了显著的积极影响，此外还对公司做出了战略、财务和运营方面的贡献并取得了成果。 ”

记录中包括关于移民对美国创业的贡献、企业家的长期战略愿景、创业的经济价值、移民企业家作为企业创造者、移民作为创新和增长的驱动力，以及美国人才短缺和对劳动者需求的理解等信息。此外，申请人提供了讨论技术作为首要商业优先事项、IT行业前景、外国出生企业家

3 该计划指出，“ [t]hese digital solutions include TT consulting, software implementation, antivirus implementation, firewall configuration, app development and specific software development, thus bringing modernization and automation to any type of business. ”

4 虽然我们讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信。

作为美国创新的驱动力、企业家参与促进更具包容性的经济、投资多元化企业家的经济必要性，以及美国经济和财政体系对移民的需求。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业具有实质价值。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任表示，申请人未能表明其事业“ 对超越其潜在雇主/客户、其商业伙伴、联盟和/或客户或顾客具有影响，且达到足以证明其事业具有国家重要性的水平。 ”审理主任还指出，申请人未能证明其拟议工作将会“ 具有国家甚至全球影响或实质性的积极经济效应、产生税收、参与创造就业等，从而被认为与国家重要性相称。 ”

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业“ 具有明显的更广泛影响，因为其结果传播给了商业/软件市场的其他专业人士。 ”他辩称，“ [其]工作的更广泛影响由几封具有证明力的信件所证明……这些信件的作者……证明[其]工作在商业/软件行业中的传播。 ”5 如上所述，申请人同事的推荐信侧重于申请人的IT技能、商业知识、工作项目及其领域经验，而非其拟议事业的国家重要性。同样，上诉书面论证意见列出了申请人在 I[已隐去]I 和 I[已隐去]I 的工作经历。申请人的技能、知识及其领域内先前的工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，他拟议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。申请人同事的信件不包含足够的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其拟议工作在商业、软件行业或IT领域提供了达到国家重要性水平的更广泛影响。

此外，申请人声称拟议事业将会“ 促进商业创新 ”，这“ 在更智能的应用、改进的数据存储、更快的处理和更广泛的信息分发方面带来广泛影响。 ”他表示，创新“ 使企业运行更高效 ”，“ 增加价值、提升质量并提高生产力。 ”申请人还表示：“ 拥抱创新范式的企业往往具有更准确的商业规划、更有效的营销、更高的全球销售额、更系统的管理、实时监控的获取以及即时客户支持。 ”此外，他主张其“ 推进商业IT解决方案的专业服务 ”使企业能够受益于复杂问题的解决、知情决策以及改进的营销、客户支持和资源管理。而且，申请人声称其拟议工作“ 为企业繁荣和兴旺创造了空间 ”并“ 提供了明显的更广泛影响。 ”

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“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”

5 申请人的书面论证意见未具体指明证明其工作在“ 商业/软件行业 ”中传播的作者。

See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]n undertaking may have national importance for example, because it has national or even global implications within a particular field. ” Id。我们还指出，“ [a]n endeavor that has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area, for instance, may well be understood to have national importance. ” Id. at 890。

为评估申请人拟议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。虽然申请人的陈述反映了他为其公司客户提供有价值的商业和IT服务的意图，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟议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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未表明申请人拟议事业将会充分延伸至其公司及其客户群之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响IT行业或美国经济。

此外，申请人未能证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他实质性的积极经济效应。具体而言，他未能表明其美国公司未来的员工规模和商业活动将会在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。虽然 I[已隐去]I 的销售预测表明其公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供足够证据表明 I[已隐去]I 运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例裁决第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足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，亦未能证明其以自由裁量方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，各项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。