MAY022023_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

案卷编号：23414548 日期：2023年5月2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，寻求以持有高级学位的专业人士和/或特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。本事项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资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案中的问题重新审查。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签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，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)(B)(i)条。

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以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质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
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人提供了充分证据证明其符合EB-2分类资格。因此，剩余问题是申请人是否确立了Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，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。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟在信息技术（IT）领域作为企业家工作。他计划创办自己的企业，这将使其能够：

- 为美国公司提供IT服务；
- 确定并制定政策，为公司或私营及公共部门组织提供总体指导；
- 作为顾问开发技术团队和系统；
- 开发和提供短期技术性和实践导向的非学术课程；
- 在经济萧条地区培训低技能、可能失业的工人；
- 在外國企业寻求将其产品和服务引入美国市场时为其提供咨询；以及
- 促进美国与拉丁美洲之间的商业交易，从而增加对美国的直接投资（FDI）。

在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须明确“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。本案中，申请人并未做到这一点。其拟议事业除经营自己的企业外，还涉及多种服务。他未解释将如何在拟议事业的各个方面之间分配时间。缺乏这一细节，申请人模糊了事业的前景影响。记录中的文件提到申请人将通过直接投资为美国带来利益，以及他可为在巴西开展或计划开展业务的企业带来利益。虽然本办公室认可这些主张，但申请人未充分解释其企业将如何涉及这些活动，以致影响IT领域或整个国家。同样，他未充分描述在维持企业并向其他公司提供IT服务的同时，将如何教授和培训他人。即使他解释了这一点，仍不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人未证明其服务的利益将延伸至其客户和公司之外。他提交的证据很少，不足以证明其具体事业将如何影响IT

领域或以其他方式影响国家。例如，记录未反映其服务与其他IT服务相比有所不同、更优或成本更低，申请人也未提供证据证明其服务将以达到国家重要性水平的规模提供。

申请人提到全国范围内IT及科学、技术、工程和数学（STEM）专业人员短缺、IT行业的货币价值、其增长潜力以及IT工作对国家经济的重要性。为支持上述主张，他提交了就此等事项提供有益背景信息的文章和报告。然而，没有任何参考资料讨论申请人的具体拟议事业。本办公室认可IT和STEM领域的重要性，以及解决全国IT专业人员短缺问题的重要性；然而，申请人未充分解释其作为企业家的工作将如何解决短缺或产生达到国家重要性水平的影响。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；而是“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。见同上。其他相关问题是拟议事业的更广泛影响是什么，以及该事业如何可能具有国家重要性，例如，因其在特定领域内具有国家甚至全球影响。本案中，申请人不当依赖行业的重要性，将其视为足以确立其拟议事业的国家重要性。

本办公室审查了申请人的商业计划，其中他描述了其使命和将提供的服务。尽管他提供了收入和创造就业的预测，但申请人未提供充分基础或佐证细节来支持这些预测。因此，这些数字似乎不过是猜测。申请人声称他将为经济萧条地区带来利益。然而，他未指明将覆盖哪些地区，也未说明其事业的利益将如何到达这些地区。例如，申请人未提供证据表明其企业的实际地点将位于经济萧条地区，从而可能 readily 提供就业来源，也未证明他将主要或专门雇用和服务居住在这些地区的个人。因此，本办公室无法认定申请人的事业在经济萧条地区提供实质积极经济影响。

尽管申请人强调其事业将对经济和创造就业产生积极影响，但他未提供充分证据佐证这些主张。本办公室认可申请人的论点，即通过其服务，雇用他的公司能够更高效地向他人提供服务，且高效运转的企业的利益超越单个组织。他还解释其服务将使其客户更高效，从而其企业也将对经济作出积极贡献。然而，记录缺乏充分证据证明拟议事业活动与积极经济变化或创造就业之间在达到国家重要性水平上存在强关联。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。同样，拟议事业很可能对聘用申请人提供服务的个人和企业产生积极影响，但证据未表明申请人的服务将广泛向公众提供，或达到在IT领域产生国家或全球影响的水平。仅声称事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须支持其主张

并提供相关、具有证明力且可信的证据。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

在其咨询意见中，_____表示，申请人的事业具有国家重要性，因为额外的企业对企业活动将产生新就业和工资薪金改善的间接效应，进而使家庭支出和消费增加。I I认为，申请人的事业还将对收入和营收领域产生乘数效应。他解释说，商业活动的增加将创造更多商业收入，进而带来更多州和联邦税收以及个人收入。尽管我们承认并理解基本经济学的运作方式，但记录并未证明拟议事业活动与就业创造、税收或家庭支出增加之间存在足够直接的关联。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人事业给美国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。Id. at 890。

我们审查了申请人前同事出具的支持信，并认定这些信件不足以支持认定申请人符合 Dhanasar 第一项要件下的资格。信件作者讨论了申请人为其客户取得的成果以及申请人过去表现良好。许多作者评论称，申请人影响了其所在领域，甚至影响了巴西的商业运作方式。具体而言，一些作者描述了申请人如何将广告内容数字化，并为雇用他的公司提供可搜索数据库，而另一些作者则写道，他改变了整个广告市场的运作方式。然而，作者们未能充分解释申请人的表现或其取得的成果如何超出其雇主和所涉特定当事方，从而更广泛地影响该领域。

正如审理主任所解释的，“ 这些证明信未提供任何细节，说明申请人所主张成就的程度……或申请人究竟如何在该领域他人的工作中发挥了重要作用。 ”作者们就申请人的影响提供了笼统且结论性的陈述，却未提供独立、客观的证据来佐证其主张。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)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。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，以确定其是否支持申请人的资格。Id. 另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“ 事实 ”证据）。

此外，作者们赞扬了申请人的个人和专业资质，这些资质涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。然而，申请人通过其就业获得的专业知识涉及 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本人 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有实质性价值和 national importance（国家重要性）。

在上诉中，申请人主张审理主任未考虑某些证据，并且在审查证据时未适用正确的证明标准。为支持其主张，他主要依赖此前提交的证据和论点。然而，基于所述理由，记录未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

由于申请人未满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。