MAY092024_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：31111420 日期：2024年5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（国家利益豁免）

申请人是一名系统工程师，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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，认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士，但她未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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。Matter of Christo'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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，他们必须随后证明其值得对工作邀请要求进行“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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 (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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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酌情性质）。

- 拟议的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以推进拟议的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议的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。同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录显示，申请人于2003年在委内瑞拉[已隐去]获得系统工程学士学位，并在信息系统领域拥有超过20年的专业经验，曾在多个行业工作，致力于提高业务流程的运营效率。

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。审理主任认定申请人未能证明其事业符合Dhanasar的第一项要件。2 在上诉中，申请人未提供任何新证据，但主张审理主任对Dhanasar第一项要件的整体分析“ 包含误解和错误适用法律的情形，超出了无害错误的范围，达到了滥用酌处权的程度 ”。然而，本办公室认为申请人的主张不具有说服力，理由如下所述，并同意审理主任的认定。

申请人最初陈述其拟议的事业是“ 运用我作为系统工程师在心理健康服务行业的经验，推进新型技术平台的设计和开发，以促进美国心理健康行业虚拟临床服务的提供 ”。申请人声称她“ 打算创建新的多合一技术平台，以支持、加强并满足美国民众对心理健康服务的需求 ”，并且“ 这将通过实施模块化和综合性软件解决方案来实现，这些解决方案将现代化、自动化、扩展和多样化该健康领域公司所提供的临床和治疗服务 ”。

初始证据并未讨论其事业的细节和独特软件平台，支持国家重要性的证据主要包括关于心理健康的通用文章和报告、关于残疾、康复和心理健康平等的各种联邦立法、拜登政府2022年强调应对全国心理健康危机策略的倡议，以及国土安全部（DHS）的STEM指定学位项目清单。

2 审理主任进一步认定申请人符合第二项要件，即处于有利地位以推进其事业，但未满足Dhanasar分析框架第三项要件下的权衡因素。

基于这些文件，申请人声称其事业具有国家重要性，因为它“ 旨在满足改善心理健康的全国公共卫生目标 ”，并且“ 也与众多政府目标、项目、倡议、立法和法规密切相关 ”。

在回应审理主任的补充证据请求（RFE）时，申请人提供了更多关于技术创新、软件开发人员和工程师短缺、技术用于心理健康治疗以及宣布资助药物滥用和心理健康服务管理局（SAMHSA）的通用文章和报告。申请人还提交了更新的个人陈述和一份商业计划书。在商业计划书中，申请人声称她将“ 建立并监督[已隐去]的运营 ”，并“ 创建一个独特的技术平台，实施基于ISM（模块化软件集成）解决方案的多用途虚拟临床服务系统，该系统结合了网络和移动技术 ”。然而，审理主任认定，申请人未能表明其事业能够充分超越其公司[已隐去]或其客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平广泛影响心理健康领域或美国经济。

在上诉中，申请人主张Dhanasar并不要求申请人证明在该领域的更广泛影响“ 才能满足第一项要件的要求 ”。但本办公室在Dhanasar中指出，“ 我们寻求拟议事业的更广泛影响 ”，而证明国家重要性的标准之一可以包括“ 某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。同上，第889页。在此，申请人的主要主张是她将“ 推进新型技术平台的设计和开发，以促进心理健康行业虚拟临床服务的提供 ”。因此，审理主任考虑了Dhanasar规定的适当标准，并正确评估了该事业在该领域的广泛影响，但认定记录缺乏关于拟议事业及其影响的具体和有说服力的细节。申请人未提交佐证证据以详细描述其“ 新型技术平台 ”，或表明其方法在某种程度上不同于或优于美国已经可用和使用的方法。

申请人进一步主张她提交了“ 众多政府倡议和法规，说明该事业对被视为国家重要事项的影响 ”，而审理主任驳回此类证据是错误的。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或专业的重要性；相反，重点在于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”及其“ 潜在的预期影响 ”。同上。

在Dhanasar中，本办公室给予“ 来自学术界、政府和工业界担任高级职位的人士的、描述高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性的有证明力的专家信函 ”以及“ 描述美国政府Dhanasar博士具体研究利益的详细专家信函 ”以重大权重。同上，第892页。在此，申请人未提供类似证据，例如专家意见证据或来自政府的信函。

详细说明她的具体事业如何影响作为国家倡议主题的事项的实体。3 这些文章和报告均未具体提及申请人的事业，也未讨论政府对于推广使用申请人的创新或解决方案的利益。因此，审理主任恰当地指出了记录中缺乏证明联邦政府或其他相关国家机构对申请人具体提案存在利益的证据这一缺陷。

申请人还主张，审理主任通过过度强调事业的地理规模，施加了先例决定之外的新的评判标准。然而，申请人并未指出审理主任过度强调此类地理规模的具体情形。在此，审理主任评估了该事业在某一地区或全国范围内的广泛影响，以及其创造就业、产生重大经济影响或影响该领域的潜力。Id. at 889-90。

除评估事业对该领域的广泛影响外，我们在Dhanasar案中指出，“ 例如，一项具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力的事业，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。申请人声称，计划在五年内雇用约20名员工“ 结合记录中提供的关于上述雇用美国工人可能性的充分基于预测的证据，足以满足该标准的明文规定 ”。此外，申请人主张，她的事业并非以其经济效应为核心，而是“ 本事业满足国家重要性标准，主要是因为……它将广泛增进社会福利 ”。

由于申请人提交了提供各种人员配置和财务预测的商业计划，审理主任恰当地评估了该事业雇用美国工人或产生Dhanasar案所设想的其他重大积极经济效应的潜力。Id. 任何基本经济活动都有积极影响经济和社会福利的潜力；然而，申请人未能就其拟议事业的活动与任何可证明的社会福利或重大经济活动之间提供足够直接的关联。尽管申请人表示其咨询工作将为20名员工创造税收优惠和工资支出，但除概括性主张和陈述外，记录并未提供关于此类预测如何形成的客观且可佐证的细节。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，申请人所称“ 专门为该要件提交的证据均未获分析，而只是被笼统提及并在缺乏充分理由的情况下被忽视 ”的主张，不能说服我们。审理主任已明确认可并分析了记录中的各种文件，但总体上认定证据质量缺乏支持该事业国家重要性的证明价值。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，我们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）。Id.; see also Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

3 审理主任讨论了两封来自 的咨询意见书，但指出它们重复了申请人支持信和商业计划中已提供的信息，且笼统论述心理健康领域的重要性，但未以有说服力且可佐证的细节讨论拟议事业。这些意见书的作者也未声称自己是能够评估心理健康软件平台尖端技术的该领域专家。

申请人主要依赖未讨论其具体事业的文章和政府报告来证明国家重要性。此类证据表明其事业具有实质价值，但并未证明其事业在Dhanasar第一要件下具有国家重要性。尽管我们承认心理健康对美国而言是一个重要议题，但申请人未提供充分证据佐证其为客户创建软件平台的事业将广泛助力心理健康行业，从而上升到国家重要性的水平。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，未满足Dhanasar的第一要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对其裁决为达成结果所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。