OCT292024_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：34424494 日期：2024年10月29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）

申请人是一名在信息技术（IT）领域工作的个人，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。此事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。

I. 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，即作为高级学位专业人士或科学、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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其作为自由裁量事项值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的豁免。同上。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 可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人最初将其拟议事业描述为一项商业创业，提供与超融合基础设施（HCI）系统相关的咨询服务，其称随着对云计算平台需求的增加，这些系统对于数据中心现代化是必要的。他将 HCI 描述为 " 一种将存储、计算和网络整合为单一系统的 IT 框架，可降低数据中心复杂性并提高可扩展性。 " 商业计划提供以下陈述以概述其拟议事业：

[公司]帮助客户规划和部署其服务器基础设施、存储、数据保护和操作系统，应用 IT 治理和最佳市场实践。通过提供高度专业化的咨询服务，[公司]将支持美国公司在超融合技术和虚拟化的新商业环境中取得极大成功。公司服务于[小型]和中型企业（SME）及大型公司，提供高价值、高影响力的专业服务，改变客户开展业务的方式。公司提供完整解决方案的方法，通过赋能客户更有效地实现其目标，帮助促进组织的转型之旅。[公司]从头到尾管理客户公司的 IT 实施，提供全方位 IT 咨询服务、外包服务、培训和评估。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但他未证明其拟议事业将具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的决定未考虑记录中的所有证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

1 参见 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）。

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。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的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 ”。同上 at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上 at 889。

申请人最初主张——并在上诉中再次主张——记录中的某些文件确立了其事业的国家重要性。这些文件描述了有关科学、技术、工程和数学（STEM）领域、移民企业家与美国经济、小企业、近期全球大流行病的影响、流程自动化以及电子废弃物（e-waste）的政府举措。然而，这些材料并未充分揭示申请人通过一家公司提供 IT 服务的计划——根据最初纳入记录的一份陈述，该公司“ 有能力跨越全球文化和技术障碍 ”——这一主张依赖于记录中讨论大流行病后果和远程工作问题的材料，而非申请人拟议的公司及其咨询服务。申请人同样依赖讨论电子废弃物以及服务器虚拟化如何减少物理服务器数量的材料，主张其咨询公司将有助于环境保护；然而，他未解释其公司向个别中小型企业提供关于应如何处理其 IT 使用和存储需求的指导，将如何在全国范围内产生环境影响。虽然所提供的文件与申请人打算发展其业务的领域相关，但并未说明申请人经营一家 IT 服务公司的个人事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。

关于其具体事业，申请人的商业计划指出，其公司将提供咨询服务，帮助客户确定其组织应使用 HCI、传统系统还是混合解决方案来满足其 IT 使用和存储需求——他称对此的需求将在全国众多行业中增加。关于 Dhanasar，在回应证据请求时，申请人强调国家利益“ 不仅由更有可能解决全国性问题的外籍国民所服务，也由旨在通过引入‘ 成功的理念和方法 ’以及‘ 改进和创新 ’解决某些全国性问题的外籍国民所服务 ”；然而，商业计划或记录中的其他文件均未描述申请人公司将为寻求 IT 存储解决方案的企业提供何种创新理念或方法。申请人未解释其公司除了作为其中之一运营之外，将如何解决与云计算相关的任何全国性问题。

许多IT咨询公司为企业客户提供咨询服务。我们注意到，申请人提供了一封关于其拟议事业促进其国家重要性的专家意见信；然而，该信重复了商业计划中的信息，并笼统地谈到“ 高价值、高影响力的专业服务，改变客户开展业务的方式 ”，而未具体说明申请人的公司如何会产生全国性影响。我们还注意到，申请人提供了支持信，描述其技能2以及在担任IT专业人员期间成功完成项目；然而，这些信件并未讨论申请人的拟议事业，也未提供信息以证明其将产生全国范围的影响。

关于针对申请人公司的具体预测，其商业计划估计，到运营第五年，他将直接雇用38名工人，支付524453美元的工资税，并产生989544美元的净收入。然而，申请人未能证明其拟议事业将对行业或领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。例如，尚不清楚申请人在一家预计到2028年价值将增至32.19万亿美元的领域（根据记录中提供的统计数据）经营一家公司，如何会产生Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”水平上的积极经济影响。Id. at 890。此外，商业计划中的预测没有客观证据支持，以证明其公司如何会对该领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。申请人的主张没有为其预测提供客观依据，这些数字也没有得到具有证明力的证据的佐证，足以证明该公司很可能产生积极的国家经济影响或该领域内的国家预期影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未能基于其潜在的就业创造或对美国经济的影响充分证明其拟议事业的国家重要性。

我们注意到，申请人商业计划中的预测基于区域投入产出建模系统（RIMS TI）分析的数据，该分析使用了基于德克萨斯州“ 定制计算机编程服务 ”行业类别的计算。然而，申请人未能充分证明这一宽泛类别恰当捕捉了其特定商业事业的潜在影响；因此，他未能表明这些关于宽泛经济活动类别的一般统计数据证实了其拟议事业的国家重要性。此外，RIMS II建模工具依赖于各种假设，使其拟议公司的预期影响具有不确定性。申请人未提供充分证据表明他将在某一特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口提供重大经济利益。

商业计划还强调，申请人的拟议事业将解决美国的“ IT人才短缺 ”和青年失业问题。然而，我们观察到，一般劳动力市场内机会的波动并不表明其事业将对IT服务提供商所服务的众多行业中的任何一个产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响。尚不清楚一个规模和

2 我们注意到，与申请人的培训、技能和经验相关的证据通常适用于Dhanasar的第二项要件，即涉及个人是否处于有利地位以推进拟议事业。

商业计划所述范围的企业将如何以构成全国性影响的方式解决任何所谓的IT劳动力短缺或增加青年就业。

除IT咨询服务外，申请人表示其业务将“ 提供一系列IT课程 ”并“ 通过多种交付形式——课堂、虚拟课堂和按需——提供经授权且行业领先的内容 ”，强调其事业的这一部分与有关STEM领域的联邦倡议相一致。然而，我们注意到，虽然USCIS政策手册指南规定，STEM领域的拟议教学活动“ 可能对美国教育利益具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。 ”3 在此，申请人未解释其拟议事业将如何在STEM教育或培训领域产生更广泛的影响。此外，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人向其员工传授知识的意图不被视为会对经济产生广泛影响的活动。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为该国提供重大积极经济影响。具体而言，他未表明其业务将为任何特定地区或整个美国提供重大经济利益。因此，商业计划未证明申请人事业所产生的对区域或国家经济的预期利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

记录未确立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，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。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审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免。申请将继续被驳回。

命令：上诉被驳回。

3 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。