SEP182024_04B5203 · 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：33887743 日期：2024年9月18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，寻求以特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（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，认定尽管申请人是一名特殊能力个人，但他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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域中的特殊能力个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即“符合国家利益”。同上。

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 (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授予国家利益豁免：

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2023年8月15日提交了本申请。在分析初始证据后，审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出记录中的缺陷，申请人及时作出了回应。审理主任否决了该申请，认定尽管申请人有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类，但他未能证明豁免工作邀请和劳工证要求符合国家利益，因为他未满足Dhanasar三项要件中的任何一项。

由于申请人必须证明其满足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获确立，申请人即不符合该豁免的资格。因此，本办公室将根据第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于他未在该要件下确立其资格，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架第二和第三项要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 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问题）。同样，本办公室保留对审理主任关于申请人有资格作为特殊能力个人获得EB-2分类的认定的审查。同上。

A. Dhanasar框架的第一项要件

Dhanasar的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，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，而不是简单罗列工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人声称他将担任其企业的首席执行官，该企业（“ 公司 ”）位于马萨诸塞州I I，并计划在加利福尼亚州和华盛顿州I I开设分支机构。该公司利用

信息技术（IT）工具和解决方案提供商业智能服务。[2] 申请人解释称，公司将专注于开发和实施集成解决方案，目的是向美国公司提供“世界级IT服务和定制化商业智能解决方案”，从而改善其“信息系统环境，提高运营效率和决策能力”。申请人声称公司将专注于关键行业（制造业、零售业、金融业和医疗保健业），并在商业事务、商业智能、国内就业市场、国家经济和整体商业生态系统方面产生积极的连锁效应。由于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，本办公室同意审理主任的意见，即该事业具有实质价值。同上。然而，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在描述公司的国家重要性时，申请人声称其服务和使命与联邦政府倡议相一致，这些倡议“将技术进步和创新作为国家繁荣驱动力的优先事项”，并专注于创造就业、劳动力发展以及弥合数字技能差距以满足经济需求。他进一步声称，其事业与旨在支持关键行业、技术进步、“特定行业能力”的联邦政府倡议相一致，并支持企业“有效利用其数据……[并]利用数据的力量进行知情决策”的努力。他还声称，公司的服务与网络安全相关的联邦倡议相一致。此外，申请人声称移民创业推动商业发展并扩大经济机会，这将有利于美国的社会福利和文化丰富。

在其RFE回应中，申请人进一步声称其事业具有国家重要性，因为公司将“与国家促进技术创新、提升技术技能和增强美国IT与数据分析行业竞争力的目标无缝对接”。他主张，公司“在一个日益由数据驱动的世界”中具有国家重要性，因为其提供的服务帮助客户“通过数据驱动的洞察创新其运营，增强其在国内和全球的竞争优势”。他重申其事业如何与若干联邦政府倡议相一致，这些倡议涉及技术创新和数据处理、支持中小型企业、数据保护和网络安全、促进国际贸易以及维护美国企业和我国“创业生态系统”的地位。他的RFE回应还强调了其专业知识，并主张“[他]对各种开发方法的了解以及对尖端工具的熟练掌握使[公司]能够采用最新技术和最佳实践，在动态的IT格局中保持领先地位。”

为支持其主张，申请人大量依赖行业报告和文章，讨论高技能移民和移民创业对经济增长和美国竞争力的重要性。本办公室认可申请人的主张及其提供的文章，这些文章讨论了需要为像他这样的企业家设立创业签证以便在美国创办企业。然而，尽管这些文章为其部分主张提供了背景，但它们并未

[2] 本办公室注意到，在回应审理主任的RFE时，申请人提供了公司网站、公司于2023年I I在马萨诸塞州注册成立以及公司美国国税局雇主识别号的证据。

具体讨论申请人的拟议事业，或解释其事业如何具有更广泛的影响。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页（确立如下主张：为在优势证据标准下判定申请人是否已履行其举证责任，我们考量证据的质量、相关性、证明力和可信度）。此外，仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性，正如我们在 Dhanasar 案中所解释的。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，申请人无法申请创业者初创签证，与我们判定拟议事业是否具有国家重要性无关。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。

我们在Dhanasar案中解释称，“ 一项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，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。我们认可申请人的商业计划预计在其运营第五年创造19个就业岗位，以及在同一五年期间累计工资3.3百万美元、收入4.2百万美元和已缴所得税113000美元。然而，其商业计划未充分详述收入和人员配置预测的依据，也未充分解释收入和人员配置预测将如何实现。 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，仅凭此，申请人未能证明其事业将具有与国家重要性相称水平的雇用美国工人的显著潜力或其他重大积极经济影响。
申请人主张，由于其企业将位于马萨诸塞州，该州为指定的HUBZone地区，其事业具有国家重要性。3 然而，申请人并未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。此外，虽然申请人似乎可能意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录不支持得出这是公平比较的结论。 Id. 申请人亦未以其他方式主张或提供证据证明公司将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来重大经济利益。 Id.

申请人强调，由于其事业涉及提供 IT 服务，其与旨在维持美国 STEM 竞争力的联邦政府倡议相一致。我们认可 STEM 技术和研究的重要性，无论是在学术还是行业环境中，这些不仅相对于美国科学和技术利益具有重大价值，而且并不必然具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。在本案中，记录未表明申请人意图推进 STEM 技术和研究。此外，虽然公司将向其客户提供软件开发和云计算服务，但申请人未确立公司将如何影响其行业或更广泛的美国经济中的 STEM 就业水平，以符合国家重要性。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

3 根据 HUBZone 计划，美国政府寻求在历史上未被充分利用的商业区促进小企业增长，目标是每年至少将3%的联邦合同金额授予 HUBZone 认证公司。参见“ HUB Zone Program ”，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

最后，我们认可申请人提供了一封来自~--------~教授的专家意见书。除描述公司的目的和服务外，该教授主张该事业具有国家重要性，因为其将通过创造就业、刺激马萨诸塞州当地经济以及促进美国的经济增长和活力而产生经济影响。此外，他讨论了“ 大数据和商业分析市场 ”的重要性、“ 对企业敏捷性和日益增加使用自动化解决方案的需求 ”以扩展“ 全球云迁移服务 ”，他主张公司将支持这些。他强调云计算带来就业创造和新企业以及提高生产力和成本节约。他还强调拟议事业支持有关吸引 STEM 人才的国家倡议，并且其通过使组织能够更有效和高效地运营而广泛增强社会福利或文化丰富。

我们注意到，USCIS 可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS 最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445，460 n.13（BIA 2011）（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明力给予专家证词的不同权重）。在此，专家意见书的大部分内容重述了申请人所主张的相同国家重要性论点，我们已在上文各段中予以处理。此外，虽然该意见正确论述了 STEM 和技术行业对美国经济整体的国家重要性，但该论点支持事业的重大价值而非公司的国家重要性。同上。

B. 其他考量

在上诉中，申请人主张审理主任“ 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”。然而，申请人未指出审理主任的 RFE 或拒绝决定中的具体例子。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。申请人也未提供详细分析解释审理主任在拒绝申请时如何“ 施加了新颖实质性和证据性要求 ”，也未以任何相关法律或法规支持其主张。同上。

申请人还概括主张审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[他]造成不利…… ”。管辖移民福利请求的举证标准是“ 优势证据 ”。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为在优势证据标准下判定申请人是否已履行其举证责任，我们评估申请人的主张是否“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真，但也考量证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。审理主任的 RFE 解释了申请人初始提交中的缺陷和关切，并提供了申请人可提交以解决此类缺陷的文件和证据的非穷尽清单。因此，审理主任在裁定本申请时遵循了适用法规和程序，没有依据认定审理主任对申请人适用了更高的举证标准

8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。因此，申请人未履行其举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此，在行使我们的裁量权时，豁免工作邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。