SEP192024_02B5203 · 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：33061315 日期：2024年9月19日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人将其拟从事的事业描述为担任培训与发展顾问/企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附加于该分类的职位邀请要求。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，认定记录未能确立申请人作为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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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，则其必须进而确立其作为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，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] 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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 拟从事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其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，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。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中尚待确定的剩余问题是，申请人是否确立豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初将其拟从事的事业描述为与信息技术（IT）领域以及科学、技术、工程和数学——即 STEM——领域的年轻专业人士合作，具体如下：

总而言之，[该公司]将通过建设高技能劳动力队伍为国家的未来作出贡献。在快速变化的世界中，美国大多数成长中的科技公司都与 IT 外包公司合作或进行国际招聘，以应对人才短缺。2019年，在疫情招聘潮之前，接受调查的500家科技公司中有45%表示，这正是它们已经在海外招聘的原因。这些科技公司探索海外录用机会，例如针对 IT 专业人士、工程师和其他计算机相关职业。该公司提供的服务组合将为年轻专业人士提供培训和训练营体验，此外还有职业评估和社交活动。但该公司还将大举投资，为合格候选人在[美国]公司安排远程工作和实习合同。它预见的成果将具有高度影响力，即培训和连接 STEM 领域的年轻专业人士与工作机会，提供职业发展，并同时惠及[美国]经济。

审理主任认定，虽然申请人的拟从事事业具有实质价值，但她未能证明其拟从事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“施加了超出条例规定的新颖的实体和证据要求”，并主张（未作进一步解释）审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准。[2] 然而，她未指出所施加的任何不寻常要求，也未具体说明审理主任在决定中如何出错。仅此一点即构成驳回的理由。上诉必须具体指出不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下文讨论的理由，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，从而未能确立其在 Dhanasar 分析框架第一项条件下的资格。

第一项条件，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。事业的价值可在诸如以下的一系列领域中得到证明：

[2] 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能 than not”作为事件发生概率大于50%）。

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。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，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。

申请人的商业计划引用了业务流程外包信息领域的增长趋势，业务流程外包是一种将某些业务职能委托给第三方服务提供商的转包形式，也是申请人公司将要运营的领域。然而，她未能证明其拟议事业将影响更广泛的行业或领域，达到国家重要性水平。例如，根据其商业计划的行业和市场分析，申请人经营一家处于预计收入将增长至2026年61.6亿美元的领域中的公司，如何会在Dhanasar所设想的“重大经济影响”水平上产生积极经济影响，尚不清楚。Id. at 890。虽然申请人表示其拟议事业将解决美国的IT和STEM劳动力短缺问题，但我们注意到，一般劳动力市场中的机会波动并不能证明其事业将对IT转包商或其他STEM专业人员所服务的众多行业中的任何行业产生影响，或以其他方式产生达到国家重要性水平的影响。商业计划中所述规模和范围的业务将如何解决IT或STEM领域任何所谓的劳动力短缺，从而构成国家层面的影响，尚不清楚。

在上诉中，申请人援引为支持申请而提供的报告和文章，这些报告和文章讨论了就业培训与发展，以及移民与美国经济之间的关系。虽然这些材料提供了与申请人打算从事的领域相关的一般信息，但并未提供关于其经营培训和转包公司的计划的见解，也未表明这一具体事业将如何具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

此外，在上诉中，申请人重申了其最初对拟从事事业的描述，并援引其商业计划中的信息，其中包括关于她打算在其公司位于弗吉尼亚州、加利福尼亚州和华盛顿州的预期地点共创造33个新职位的概述。商业计划还估计，到其运营第五年，该公司将支付总计3,834,400美元的工资，并且在计入直接和间接成本后，公司预计总收入将达到2,385,583美元。然而，商业计划中的信息没有客观证据支持，以证明她的公司将对领域或任何规模的经济产生前瞻性国家影响。申请人的主张未为其预测提供客观依据，这些数字也未经足够的证明性证据佐证，以证明她很可能

公司将对国家经济产生积极影响，或在该领域内产生全国性预期影响。
申请人未提供充分证据证明她将在某一特定地区雇用大量劳动者，也未证明其拟从事的事业将通过就业水平、商业活动或税收收入为某一地区或其人口带来实质性经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在上诉中，申请人主张如下（按原文引用）：

上诉人的专业知识和技能组合将支持美国企业在国内和国际市场上形成竞争优势——这将推动国家实现全新层次的生产力，影响IT培训与咨询行业中培训与发展顾问/企业家的经济与商业利益。

然而，这一宽泛的陈述没有具有证明力的证据支持，未能详细说明申请人的拟从事事业作为一个身处数十亿美元产业中的公司，将如何在一个服务于医疗保健、教育和交通等庞大美国经济部门的行业中实现这些雄心。申请人未充分证明其拟从事事业基于潜在创造就业或对美国经济的影响而具有国家重要性。最后，尽管申请人提交了表示有意投资其公司或使用其服务的个人的信件，但这些不具约束力的信件——连同申请人的陈述和未经佐证的商业预测——不足以证明申请人拟从事的培训进入STEM领域人员的事业具有预期的国家影响。USCIS政策手册指南规定，虽然STEM领域拟从事的教学活动“ 可能对美国教育利益具有实质性价值，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，申请人未解释其拟从事事业将如何对STEM教育或培训领域产生更广泛的影响。

申请人未证明其拟从事事业具有雇用美国劳动者的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性积极经济影响。具体而言，她未表明其企业将为任何特定地区或美国整体带来实质性经济利益。因此，商业计划未证明申请人事业对地区或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，申请人未证明其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。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在上诉中申请人本已不符合资格的情况下拒绝审理替代性问题）。

3 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。

裁决）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在上诉中申请人本已不符合资格的情况下拒绝审理替代性问题）。

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国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。