SEP262023_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

案卷编号：28583026 日期：2023年9月26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）

申请人是一名计算机系统顾问和企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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）可授予此项对所需工作邀请、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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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（de novo）。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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予自由裁量豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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预期影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示其打算利用自身的专业知识和技能担任计算机系统顾问/企业家，“ 并通过开发技术项目为美国经济做出贡献 ”，方式是通过发展和扩展其美国公司，! I

他进一步陈述：
简而言之，[该公司]将设在佛罗里达州I I，并将通过评估企业的业务目标、创建转型路线图以及制定执行此类解决方案的计划，协助企业界定其技术战略。它将主要聚焦于终端用户计算以及Citrix和Microsoft战略的部署，并将改变美国企业和美国人的工作方式，尤其是通过引领支持增强远程工作体验的新技术的实施。此外，该公司将：1) 制定采用计划；2) 运行概念验证；3) 确定合适的技术；4) 规划执行；5) 执行项目；6) 支持项目执行后工作。

除其职业计划和陈述外，申请人还提交了其公司的商业计划、其学历证书的副本、一封专家意见书、推荐信以及行业文章和报告。

审理主任认定申请人的初始提交未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任指出，申请人未就其打算在美国从事何种工作提供具体见解，并要求提供拟议事业的详细描述，以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份新的职业计划和陈述，提供了关于其拟议事业的进一步信息。申请人陈述：

为在美国推进我的拟议事业，我正在努力确保美国任何规模和行业的企业都能获得最佳的IT解决方案，重点在于虚拟化和云映射，以进一步发展其业务、实现其目标并为美国的就业创造做出贡献。目前，我作为IT基础设施虚拟化和云计算项目的自由职业专家工作。作为Citrix解决方案的专家——该解决方案存在于美国及世界大多数大型企业中，其总部位于Fort Lauderdale——我已受邀参加Citrix System的遴选流程。此外，我打算申请美国市场上可获得的IT管理或Citrix解决方案专家的各种职位，无论是在Citrix System本身还是在其合作伙伴或主要客户之一。

例如，通过我为美国企业提供IT服务的工作——无论是作为顾问还是直接雇员——我可以指导和管理团队实施和开发业务工具和资源，这将极大地提高企业绩效，使其充分发挥潜力，使其能够触及全国许多地区的多家公司、机构和企业家，从而导致其经济活动增加并创造新的就业机会。

申请人还提交了额外的文章和报告以及先前提交的证据，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济影响，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张USCIS“ 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，并错误地适用法律，损害了上诉人的利益 ”。申请人还通过律师主张，审理主任无视了所提交的证据，并提供了一份书面论证意见，强调其作为计算机系统顾问的资格，并主张记录在案的证据确立了拟议事业的国家重要性。

关于本事项中的举证标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS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. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。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。 ” Id. 本办公室还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如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。

初步而言，我们注意到，申请人拟从事的事业对于该事业是否具有国家重要性具有实质意义。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。USCIS法规明确规定要求申请人在提交申请时即确立其获得所寻求利益的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

在此，申请人拟从事的事业并不确定。最初，申请人声称其打算在佛罗里达州[已隐去]发展和扩展其美国公司。该公司的商业计划表明，公司预计在运营的第五年雇用25名员工并实现3,577,600美元的收入。该计划进一步表明，公司将在前五年内销售超过9,000小时的咨询服务、170份云计算服务合同以及超过10,000份Citrix和Microsoft许可证，并且还预计在此期间在佐治亚州[已隐去]开设第二家办事处。

然而，在回应补件通知（RFE）时，申请人在一份新的职业计划和陈述中声称，他打算"申请美国市场上可获得的IT管理或Citrix解决方案专家方面的各种职位，无论是在Citrix System本身还是在其合作伙伴或主要客户之一"，以顾问或直接雇员的身份。在回应RFE时，未再提及他发展自己公司的意图。在上诉中，申请人重复其最初的主张，称其拟从事的事业"依赖于发展[已隐去]作为一家IT公司，旨在帮助公司根据业务目标确定其战略、创建转型路线图并加以执行。"在上诉中，他不再主张将在美国的IT公司寻求就业。

因此，申请人具体拟从事的事业仍不明确。虽然我们认可其提供计算机咨询服务的一贯意图，但尚不清楚这些服务将通过其美国公司提供，还是由其作为直接雇员或顾问为其他客户或实体提供。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，记录中没有任何文件证明申请人所声称的美国公司的存在，且记录中缺乏证据表明申请人拟提供的计算机咨询服务事业有可能在该领域产生国家或全球影响、雇用美国工人，或以其他方式产生其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。除了笼统地声称他将提供计算机咨询服务外，其具体拟从事的事业并不明确，

我们认定申请人未提供具体或一致的拟从事事业活动，以致我们无法确定其国家重要性。

申请人的商业计划说明其打算在佛罗里达州创办一家IT咨询公司，并在五年内扩展至佐治亚州。商业计划称，其新业务将有利于美国经济，因为其服务将帮助企业根据其业务目标设计战略，并帮助企业采用更具创新性的技术，从而使其更加敏捷和灵活，尤其是在远程工作领域。此外，商业计划预计到运营第五年时将雇用25名员工并实现约3.6百万美元的收入。然而，记录未充分详述公司财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划中的主张外，申请人也未提供佐证证据，证明其公司未来的员工规模和业务活动将为佛罗里达州和佐治亚州未充分利用的地区带来实质性经济利益。即使我们假设申请人所称的一切都会发生，记录也缺乏证据表明，到第五年实现约3.6百万美元的收入并创造25个工作岗位能够达到国家重要性水平。

在整个记录及其个人陈述中，申请人提及其在其领域的背景、教育和经验。2 申请人还提供了几封支持信，讨论其计算机咨询能力和经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将重点从拟从事的事业转移到外籍国民身上"。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二个考量因素下是否具有国家重要性。为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。

申请人声称其拟从事的事业具有国家重要性，因为IT影响经济的各个部门，并且"对国家和国际生产力至关重要"。他进一步指出，IT"在行业发展中也发挥着关键作用，包括但不限于……商业、金融、技术以及许多其他领域。"此外，申请人声称美国面临IT专业人员的严重短缺，并表示其服务将有助于缓解这种短缺。为支持其论点，他提供了有关IT咨询的重要性及其在美国经济中的关键作用、行业内IT专业人员短缺以及COVID-19对IT部门影响的信息，包括文章和报告。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在此事项中价值有限，因为申请人具体拟从事的事业仍不明确。3 此外，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外籍国民拟从事的具体事业"。Id. at 889。在此，申请人

2 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。
3 我们进一步注意到，申请人的律师在整个记录中引用这些报告和文章，主张美国IT部门的状况影响美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并笼统地主张其拟从事的事业将有助于缓解IT专业人员的短缺，并通过向美国公司提供关键的IT咨询服务来帮助国家经济。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. at 534 n.2（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. at 506）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

未能确立其在所确定的一个或多个职位中的个人就业将如何以符合国家重要性的方式更广泛地影响美国经济。此外，必须指出，IT专业人员的短缺并不使他的拟从事事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

记录中包含一封来自[已隐去]大学计算机科学、信息系统和网络安全教授的专家意见信，该教授得出结论认为申请人拟从事的工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业历史和成就，并赞扬其作为IT专业人员在巴西的成功，但其结论源于IT和网络安全的重要性，特别是与与巴西有业务往来的美国公司的IT咨询相关。因此，该信函未能确立申请人具体拟从事的美国工作的国家重要性。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较少的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或"在任何方面存疑"）。该信函未包含关于申请人拟从事事业的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人在IT咨询方面的具体拟从事工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济效应。

尽管申请人的陈述反映其意图为其客户或雇主提供有价值的IT和计算机系统咨询服务，但其未提供充分的信息和证据以具体指明拟议事业，亦未以其他方式证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其公司或客户范围，从而对其领域、IT行业或美国经济产生更广泛的影响，且达到与国家重要性相称的水平。

此外，申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能显示申请人财务咨询服务所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对无需裁决即可作出决定的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

对其所达结果而言不必要”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人otherwise 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能证明其以自由裁量方式理应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。