APR112024_03B5203 · 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：30667959 日期：2024年4月11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软件工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。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）可以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驳回了申请。审理主任认定申请人不符合特殊能力人员的分类资格；但是，审理主任未审议申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士分类资格。审理主任还认定，申请人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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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）的立场，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）。

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。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。在确定拟从事的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。关于这三项要件的详细阐述，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定申请人不符合特殊能力人员的分类资格；但是，审理主任未审议申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士分类资格。参见该法第203(b)(2)条。记录未说明为何审理主任在认定申请人不符合第二优先分类资格（如审理主任所认定）的情况下，仍审议申请人是否有资格获得国家利益豁免。

由于本办公室仍认定记录未能证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益，本办公室保留对申请人是否满足第二优先资格标准的意见。参见该法第203(b)(2)条；另参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对不影响其所得结果的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中审议替代性问题）。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，“ 在RD&I市场中，以技术和管理角色，在不同的项目中继续我的[软]件[开]发活动。 ”申请人最初并未主张其事业将涉及创办自己的公司；相反，他表示将通过填补某未指明公司的职位空缺来寻求就业。更具体地说，申请人阐述其“ 策略将是寻找后端开发人员或全栈开发人员的职位 ”，因为这将“ 覆盖美国市场所有可用职位的三分之二以上 ”。他主张其“ 就业能力将相当高，并且[他]将非常适合大量空缺和就业机会。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张，在其提交表格 I-140（外籍工人移民申请）后，他与合伙人共同创办了“ 一家怀俄明州公司，由他和他的合伙人拥有 ”。申请人阐述其公司是“ 一家以SaaS（软件即服务）模式营销其产品的初创企业 ”。申请人主张，“ 通过建立一家美国公司，[他]正在朝着实现其拟从事的事业取得进展。 ”申请人不再

表示他“将在美国市场的大量空缺和就业机会中寻找后端开发人员或全栈开发人员的职位”，如其最初所述拟从事的事业将涉及的那样。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新事实变得符合资格后予以批准。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人是在现有公司寻求就业，还是创办自己的公司并雇用自己——并可能雇用其他工人——对于Dhanasar第一项要件具有实质意义，因为这涉及拟从事事业的范围，以及其是否可能具有雇用美国工人或其他重大积极经济效应的显著潜力。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人在提交表格 I-140时并未表示其拟从事的事业将涉及创办自己的公司并雇用自己——相反，他表示将在现有公司的现有职位空缺中寻求就业——并且由于他在提交表格 I-140之后才创办公司，申请人在回应审理主任RFE时关于其拟从事的事业将涉及创办自己的公司并雇用自己的主张，提出了一套新的重大事实，这些事实不能——也不——确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。由于申请人关于创办自己的公司并雇用自己的主张不能——也不——确立资格，本办公室无需进一步审议这些主张。参见同上。

审理主任审议了申请人上述不允许提出的、不能确立资格的新事实。参见同上。审理主任还审议了记录中的其他信息；但是，审理主任解释称，申请人侧重于软件开发行业的概括性信息，并不能确立申请人拟从事的具体事业如何可能具有国家重要性。审理主任指出，记录“未能显示[申请人]的具体拟从事事业在某一特定领域具有国家甚至全球影响；具有雇用美国工人或其他重大积极经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区；将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富”或 otherwise 可能具有国家重要性，此系对Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90的转述。尽管审理主任认定拟从事的事业具有实质价值，审理主任还认定记录未能确立拟从事的事业具有国家重要性。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第二和第三项要件。关于这三项要件的详细阐述，参见同上 at 888-91。

在上诉中，申请人再次主张，由
某大学计算机科学教授撰写的意见书证明拟议事业具有国家重要性。申请人并未引用或转述该意见书，而是在上诉书面论证意见正文中插入了意见书摘录的复制件。

如上所述，申请人在回应审理主任补件通知时提交的新一套重大事实不能——也没有——确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。申请人在上诉中论述的意见书并未承认，申请人如上所述以不被允许的方式提交了新一套重大事实，以寻求所请求移民福利的资格。对申请人证据任何方面的怀疑，都可能削弱支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。由于该意见书未承认申请人以不被允许的方式提交了新一套重大事实以寻求所请求移民福利的资格，该意见书对意见书撰写人在多大程度上可能熟悉所有适用的移民法律、法规和裁决投下了重大怀疑。此外，这一遗漏对撰写人的意见是否知情且无偏见投下了重大怀疑。这些怀疑削弱了该意见书以及支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性。见同上。由于申请人在上诉中论述的意见书证明价值极小，它不能确立资格，我们无需进一步论述。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 显著潜在雇用美国工人或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

在提交申请时确立的拟议事业似乎有利于申请人、可能雇用他的未指明有职位空缺的雇主，以及将使用申请人潜在雇主产品和服务客户和顾客。然而，记录并未确立申请人拟填补某未指明公司“ 作为后端开发人员或全栈开发人员的大量空缺和就业机会之一 ”的拟议事业如何可能在计算机软件开发领域或任何其他特定领域具有Dhanasar所设想的那种国家甚至全球影响，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。见同上。记录也未确立申请人提议在——推测为——一次一家计算机软件开发公司、在某未指明地点担任计算机软件工程师如何可能具有Dhanasar所设想的那种更广泛影响，例如“ 显著潜在雇用美国工人或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。见同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有第一Dhanasar要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。见同上。我们保留关于记录是否满足第二或第三Dhanasar要件的意见。见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们也保留关于记录是否确立申请人有资格获得第二优先分类的意见。见同上。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立有资格获得、或以其他方式在自由裁量权上理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。