APR152024_01B5203 · 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：30626931 日期：2024年4月15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）

申请人是一名软件开发人员/企业家，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。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，认定记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室上诉审理。

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)。本办公室对本事项中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审理，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足 Dhanasar 框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室不再审理并在此保留申请人对 Dhanasar 其余要件提出的上诉论点。1

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。其次，申请人必须证明其值得行使裁量权，豁免工作邀请要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然该法及有关规定均未

1 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。本办公室注意到，审理主任在一份补件通知中称该事业具有实质价值。本办公室同意该认定。

界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889 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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟从事的事业；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为持有高级学位的专业人士。3 尚待解决的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其拟从事的事业是成为软件开发人员/企业家。他声称在信息技术（IT）领域拥有超过 18 年的经验。提交申请时，他在田纳西州一家咨询公司担任“高级项目交付专员”。在一份题为“确定性声明”的文件中，申请人声称他打算“继续运用[其]专长和知识，作为软件开发人员/企业家工作”。他表示将通过“在 IT（信息技术）领域发展和扩展[其]公司——一家 IT 咨询服务公司”为美国经济作出贡献。

在初次提交时，申请人提交了说明信、ETA 表格 750 B 部分（一式两份）、“确定性声明”、其经验和教育背景的证据、商业计划书、其企业的证据、雇佣信、推荐信、一项奖项、会员信息以及行业报告和文章。

初次审理后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交补充证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括说明信、公司信息、各类证书、个人财务报表、银行对账单、推荐信、文章和行业报告。

在审查申请人的回复后，审理主任认定申请人未提交证据证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位能够推进其事业，或权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

关于 Dhanasar 分析框架第一项要件中的国家重要性组成部分，审理主任认定申请人未提交充分证据以

2 另见 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裁量性质）。

3 记录显示，申请人持有等同于 2010 年授予的美国学士学位，其后在该领域拥有五年以上逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

证明其拟从事的事业将在 IT 领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将产生重大的积极经济影响（尤其是在经济萧条地区），或将广泛增进社会福利，或增进文化丰富。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任通过施加“ 新颖的实体和证据要求 ”，“ 错误地否决了 I-140 外籍工人移民申请 ”。此外，申请人主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律 ”。最后，申请人主张审理主任“ 未适当考虑 ”具体证据，包括申请人的简历、“ 职业计划 ”、该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。4

关于申请人所称审理主任施加了新颖证明标准且未客观考虑证据的主张，申请人未指明审理主任的新颖标准，也未说明其与优势证据标准有何不同。本办公室同意申请人的观点，即本案适用优势证据标准，并认定审理主任在本事项中正确适用了该标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

关于国家重要性的问题，相关问题并非某个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例：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“ 雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

首先，申请人主张审理主任犯有“ 关键程序错误 ”，称申请人提交的是“ 商业计划书 ”，而申请人“ 实际提交的是职业计划 ”。据申请人称，这一所称错误“ 构成评估过程中的重大失误 ”，并“ 损害了决策过程的完整性 ”。虽然审理主任的决定确实提及“ 商业计划书 ”，但该提及与职业计划同义。这一所称错误即使存在，至多属于无害错误。一般见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。然而，对记录中证据的审查显示，申请人事实上提交了一份“ 商业计划书 ”，且前任律师在其说明信中提及了该“ 商业计划书 ”。因此，该论点缺乏依据。此外，审理主任认定所提交的商业计划书未充分详细描述拟从事的事业及其为何具有国家重要性。除上述所称“ 关键程序错误 ”外，申请人未回应审理主任关于其商业计划书不够详细的认定。

4 由于我们基于Dhanasar分析框架第一项要件中的国家重要性组成部分解决本上诉，我们不处理申请人的简历、工作证据和推荐信。该等证据涉及申请人在Dhanasar框架第二项要件下的资格。关于行业报告和文章，这些属于一般性内容，未详细说明申请人的拟议事业具体如何具有国家重要性。

申请人主张其拟议事业将“通过发展和扩展[其]在IT领域的公司为美国经济做出贡献”。申请人的公司将“专注于系统集成服务”，此外还提供一系列其他服务。根据“商业计划书”，申请人的公司将“帮助客户提供服务，以构建和定制应用程序，满足[原文如此]客户业务的需求”。

审理主任认定，申请人未提供其拟议事业的详细描述，也未充分解释其为何具有国家重要性。此外，审理主任认定，申请人未证明其作为软件开发人员/企业家在IT领域的具体工作将如何积极影响美国经济。审理主任指出，申请人未表明其作为一个人将如何引发实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将“提高商业效率、提升生产力并增强竞争力”。申请人声称这些结果“与创造就业和经济增长内在相关”。此外，申请人称其拟议事业与“持续的行业趋势和需求”“一致”，这“证实了该事业的国家重要性”。

申请人在上诉中的论证依赖于泛泛之谈，未证实申请人将如何实现其所设想的结果。例如，申请人的“商业计划书”称“[其公司]将是一家IT咨询公司”。该计划书还称申请人“汇集最佳技能以实施在[其公司]拟议的事业”。从提交的证据来看，尚不清楚申请人的拟议事业是否将产生超出其自身公司和所服务的特定客户之外的惠益。然而，尽管“商业计划书”长达四十多页，该计划书未充分证明该事业将如何具有更广泛的影响、实质性的积极经济效果、雇用美国工人的重大潜力，或如何增进社会福利。该事业可能“提供云和基础设施……、应用程序开发和集成以开发新应用程序[原文如此]、定制和现代化现有应用程序”及更多服务。然而，“商业计划书”未证实该事业将如何在运营前五年产生所声称的7,906,000美元收入，或如何为美国工人创造39个直接就业岗位和163个间接就业岗位。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，“因为[申请人]不仅将增强美国商业和经济能力，而且还将填补技术这一专业化且高度选择性的领域中的空白”。然而，申请人未解释填补“空白”将如何对该领域产生超出其公司及其公司客户之外的更广泛影响。正如Dhanasar案中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，此处申请人未证明其拟议事业将对IT领域在美国经济中产生超出从申请人服务中受益的公司之外的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

由于申请人未确立Dhanasar框架第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件将无实际意义。如上所述，我们

保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论证。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项必要要件，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。