APR292024_08B5203 · 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：30371918 日期：2024年4月29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）

申请人自称软件质量保证专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免资格。此事现因上诉由本办公室审理。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 Christa'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。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“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 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于此三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该认定。上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人打算担任软件质量保证和培训方面的信息技术（IT）顾问。申请人对其拟议事业提供如下描述（按原文引用）：

我的拟议事业是在美国境内延续我现有的自雇IT咨询服务，涉及软件质量保证和培训，通过为多个行业的美国公司实施我已获成功的软件质量方法，解决美国公司面临的真实且经研究的软件质量差距，并培训美国境内及国际个人成为IT专家，以填补美国对IT专业人员（特别是软件测试人员）日益增长的需求缺口。

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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人提供咨询服务并为美国经济做贡献的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。为评估申请人的拟议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。审理主任指出，尚不清楚申请人的咨询服务将如何对该领域产生更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平。申请人声称其拟议事业将为美国节省数万亿美元，并为个人提供在该领域找到新的或更好

[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）的意见，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性质）。

工作的机会。为支持这些主张，申请人提交了关于软件质量问题和信息技术行业的文章和报告。然而，审理主任认定，虽然这些文件提供了关于该行业和新出现解决方案的一般信息，但并未涉及申请人的具体拟议事业。审理主任解释称，在Dhanasar框架内确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性，而是该个人将从事的具体事业。同上，第889页。审理主任认定，申请人未能证明其公司的服务将以超越该组织或其客户的方式延伸，从而使拟议事业对行业或领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人重申其关于拟议事业国家重要性的论点。他提供了一封大学教授的专家意见书，讨论了美国的小企业、企业家类型以及美国经济中创业的动态。该信还概述了申请人公司的宗旨，并包含描绘美国就业预测的概括性表格。该教授使用公司“运营模式”的数据来预测收入，并根据公司在北美行业分类系统（NAICS，联邦统计机构用于对企业机构进行分类的标准）下预计提供的“定制计算机编程服务”来预测其增长潜力。除了表明公司打算在特定NAICS类别下经营业务外，该意见书并未解释申请人创办提供软件质量保证服务的小企业的具体事业将如何对经济产生前瞻性国家影响，也未讨论公司将位于何处或更广泛的软件完整性领域。

该意见书还使用了一种名为RISE的评估工具——成功企业家准备度清单的缩写——根据申请人的技能、能力和成熟度来确定其潜在的创业成功。本办公室注意到，该评估与Dhanasar第一项条件下申请人事业的国家重要性无关，而与第二项条件有关，该条件讨论个人是否处于有利地位以实现拟议事业。

关于申请人的商业计划，该文件对其拟议事业提供如下摘要（按原文引用）：

[申请人]致力于支持各种规模的科技公司和政府实体改进其正在构建和交付的软件的质量和安全性，降低美国劣质软件的风险和成本，并最终改善每天在不同行业、领域和市场中使用这些软件应用程序的数百万个人和组织的生 活。申请人还致力于通过为希望提高技能和知识的QA工程师提供专家培训和咨询，提高在美国IT行业运营的劳动力质量，从而不仅使特定行业受益，而且使整体美国经济受益。此外，[申请人]的服务将通过为其软件提供最高级别的安全性并减少网络攻击，提高美国政府和组织 的网络安全水平，从而保护人们的数据并减少国家在网络保护方面的支出。

我们注意到，商业计划预计在运营第五年共雇用十二名人员；然而，成本与收益预测并无具有证明力的证据支持。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。目前不清楚，商业计划所述规模和范围的公司将如何积极影响“ 数百万个人和组织 ”，并产生 Dhanasar 所设想的“ 重大经济影响 ”层面的积极经济影响。Id. at 890。并且，尽管该计划援引美国网络安全领域专业人员短缺的情况，我们注意到，某一领域的人员短缺并不表明申请人的事业将对该更广泛领域产生影响，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的影响。相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，相关问题在于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

此外，尽管商业计划强调申请人有意提供“ 培训 ”并“ 使个人具备在美国国内软件行业工作的资格 ”，但记录并未充分证明其作为小企业主的个人努力将产生 Dhanasar 所设想的影响。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的层面，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未能确立申请人的拟议事业将充分超出其公司及其客户群，以与国家重要性相称的层面影响计算领域、软件行业或更广泛的美国经济。虽然申请人的陈述反映其有意为其商业客户提供咨询服务，但他未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响上升到国家重要性层面。申请人的陈述和商业计划概述了申请人拟提供服务的概括性描述，而文章和行业报告并未包含关于申请人所提出的任何具体事业如何上升到国家重要性层面的见解。

记录未能确立申请人的拟议事业属于 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的具有国家重要性的事业。因此，申请人未能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。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 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）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未能确立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。

5