AUG082024_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：32461363 日期：2024年8月8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）

申请人是一名信息专家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位要求。移民与国籍法（本法）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，认定申请人未能证明其作为特殊能力个人的资格或获得国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可具有所需程度的专业知识，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第203(b)(2)(A)条。

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 美国公民及移民服务局此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任认定申请人不符合特殊能力个人的资格。由于记录中的证据未能以优势证据标准证明申请人有资格或另行值得作为自由裁量事项获得国家利益豁免，本办公室将保留其是否作为特殊能力个人符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时予以考虑。4

B. 实质性价值和国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业及其“潜在预期影响”。同上，第889页。事业的 merit 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预期影响。同上。“事业”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅列出工程师的职责和责任。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质性价值，因其属于上述实质性价值领域范围。因此，本办公室将首先确定

3 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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裁决中）一致，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）。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

记录中所示的申请人事业，然后评估申请人支持该事业国家重要性的证据。

申请人主张其拟议事业是“作为IT专家提供服务，并在Web开发、数据库管理、DevOps和软件设计方面提供我的专业服务，以影响美国的信息技术领域”。他表示其“事业将主要在佛罗里达州[已隐去]进行，但不限于一个地理位置，因为我愿意前往全国各地执行我的事业。据此，我将有机会接触并惠及不同州和地区经济困难的地区，为其整体发展和增长作出贡献。”他主张其“将超越普通IT专家的工作，因为我的事业将通过实施开发语言和框架、数据库和数据管理、通信和中间件以及业务应用和集成工具来创新数字营销领域，以提供……[增]强各种品牌和产品的在线可见度和客户参与度；[通]过响应式和交互式Web应用[增]强用户体验和满意度；[通]过加密和认证技术[改]善数据安全和隐私；以及[通]过自动化和云集成[降]低运营成本并提高效率。”

此外，申请人主张其将“创建一个新框架以简化构建复杂Web应用”，该框架“将彻底改变Web开发领域”，并“与美国开放政府倡议相一致，该倡议促进开放、透明和公众参与”。他进一步主张其将“开发一个新的数据库系统，显著提高数据检索速度和存储效率；”……“引入一套新的DevOps工具和实践以简化软件开发和运营流程；”以及“在软件设计中开创一种将用户体验置于首位的现代设计方法”，这与美国促进负责任的人工智能（AI）创新相一致。申请人还声称“这些举措的经济影响将是显著的。Web开发框架可能催生数千个新网站和应用，为软件行业1.07万亿美元的增值GDP作出贡献。数据库系统可为公司节省数百万美元的存储成本，促进经济增长。DevOps工具和实践可带来更高效的软件开发流程，可能在科技行业创造新的就业机会。”他进一步提出其“通过创新技术和实践改善数据库管理和软件开发流程的事业不仅是IT效率的重大进步，也是美国经济增长和就业创造的强大催化剂。”

在上诉中，申请人主张审理主任错误地将其“专业计划”定性为“商业计划”，这“导致对申请人拟进行活动性质的错误假设”。他进一步主张“这一区分至关重要，因为它表明申请人意图作为提供专业服务的个人IT专家而非商业实体运营”。他还主张其提交的证据表明其拟议事业的影响超越其雇主及其客户，“具有国家甚至全球影响”，并“具有雇用美国工人或以其他方式为美国带来实质性积极经济效应的重大潜力”。

在此，申请人主要依赖先进技术和创新方法对美国经济产生的积极经济影响，以及其拟议事业与

“《关键和新兴技术》（CETs）中列出的若干领域……作为维持美国技术竞争力的更广泛战略的一部分”的一致性。我们首先在此指出，申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。”Id. at 890。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。’”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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. 一家本地物理治疗企业以及美国物理治疗师的短缺，在Dhanasar框架下并不使拟议事业具有国家重要性。

虽然申请人的职业计划列出了他打算实施的若干信息技术举措，但该计划并未说明他将如何通过其作为高级软件开发人员和团队负责人的工作，在其雇主——一家为交易公司和经纪商提供技术解决方案的公司——之外引入和传播其各项举措。此外，尽管他主张“这些举措的经济影响将是重大的”并将“为公司节省数百万美元”，以及作为“美国经济增长和创造就业的强劲催化剂”，但这些预测没有相关或具有证明力的证据、显示其依据的细节或关于其将如何实现的解释作为支持，也未证明具有雇用美国工人或对区域或国家经济产生重大影响的显著潜力。未指明对领域的具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。5 在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”的水平。Id. 此外，申请人未证明其企业将使经济萧条地区受益。最终，申请人声称将因其事业产生的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议事业与所声称的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。

裁定：上诉被驳回。

5 参见例如，1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。