DEC032024_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：34761767 日期：2024年12月3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，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请要求（并因此对劳工证要求）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录已证明申请人的特殊能力，但未证明其符合国家利益豁免的资格。申请人提交了合并的重新开案和复议动议，审理主任予以驳回。现该事项根据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，即作为高等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。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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案指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免：

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项未公布决定中的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合具有特殊能力人士的资格。本办公室面临的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人未证明拟议事业的国家重要性，也未证明综合权衡下豁免职位邀请要求将有利于美国。

1997年在巴西，申请人获得了数据处理技术员的两年制学位。2000年，他开始在巴西一家信息公司担任技术负责人、解决方案架构师和软件开发人员。他自2011年起自雇，自2022年4月以B-2非移民访客身份入境以来一直身在美国。

A. 拟议事业

本办公室面临的事项并非对申请的否决，而是审理主任对申请人合并的重新开案和复议动议的驳回。因此，申请人必须在上诉中证明审理主任驳回该动议存在错误。

然而，同时，本办公室将讨论程序早期阶段的要素以提供背景。

申请人在2022年8月提交申请时表示，其拟议事业是“ 实施软件分析的敏捷方法并制定战略计划 ”，并“ 通过优化流程、降低成本、提高生产力、增强商业智能以及帮助公司更高效地运营 ”来使“ 美国企业受益 ”，同时解决“ 合格且熟练专业人员短缺 ”的问题。

申请人提交了关于“ 信息技术（IT）领域 ”的信息，并表示其“ 最佳技能是网络、软件开发、云计算、互联网、用户体验和AI（人工智能）/机器学习 ”。申请人声称其将“ 帮助全国各地的组织实施和改进其整个IT系统 ”，并“ 提供有关解决方案主题以及信息技术领域内其他高度相关主题的培训 ”。
申请人提交了一封来自I___大学计算机科学教授的专家意见书。该意见书表明，申请人“ 将通过实施系统和流程并向（客户）公司提供实时集成，创造、开发和实施创新解决方案以满足美国公司的需求…… ”

在补充证据请求（RFE）中，审理主任要求提供“ 拟议事业的详细描述 ”，并附有“ 书面证据 ”支持。

作为回应，申请人提交了一份2023年4月的商业计划书，表明其公司将“ 设计、开发和提供开创性的IT解决方案 ”，并“ 推出一种创新的人工智能驱动的解决方案，即所谓的I ___，以协助美国公民和公司在加密货币方面做出明智的投资决策 ”。该商业计划书还表明，“ 公司将推广机器人顾问的使用，即提供自动化和算法驱动服务的数字平台，作为易于获取且具有成本效益的投资建议手段 ”。该商业计划书包含数页关于加密货币的讨论。

在否决通知中，审理主任注意到申请人对其拟议事业的原始描述未包含任何关于加密货币的讨论。审理主任认定申请人“ 改变了其业务重点 ”，且“ RFE回复就拟议事业提出了一套新的事实 ”。审理主任基于申请人“ 最初的拟议事业 ”否决了申请，援引Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)，该案认定申请人不得对已提交的申请作出重大变更以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。

本办公室同意审理主任的意见，即申请人对加密货币和财务建议的讨论构成对拟议事业的重大变更，而非仅仅是原始拟议事业中已隐含的附加细节。因此，本办公室将不考虑对拟议事业的重大变更。

本办公室进一步指出，尽管审理主任基于申请人的教育和经验等因素认定其处于有利地位能够推进拟议事业，但申请人未显示其在加密货币和“ 机器人顾问的使用 ”领域具有任何专业知识或先前经验。因此，如果本办公室接受申请人对拟议事业的修改，本办公室也将不得不重新考虑审理主任关于申请人处于有利地位能够推进该事业的认定。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件，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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 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类型工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性”。Id. at 890。

C. 复议动议

复议动议必须证明先前决定基于对法律或政策的错误适用，且根据决定时程序记录中的证据该决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。USCIS可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

审理主任驳回了申请人的动议，认定该动议不符合复议动议的要求。我们同意。

在驳回申请的初始决定中，审理主任讨论了申请人拟议商业活动的细节，并认定申请人“未提供充分证据证明其企业将对地区或全国人口产生与具有国家重要性相一致的影响。其亦未证明其特定工作将对信息技术领域产生更广泛的影响。”审理主任认可申请人关于人员配置和收入的估算，但认定申请人未“充分解释这些人员配置和收入预测是如何计算得出的”。审理主任还认定申请人未“为其拟议公司提供具体的实际地址”，因此未“证明该公司将位于经济萧条地区”，而申请人曾如此主张。

在复议动议中，申请人主张“拟议事业……保持不变，即为促进美国信息技术产业的改善直接作出生产、创造和实质性贡献”。申请人主张，在RFE答复中对加密货币的讨论为同一拟议事业增加了细节。

审理主任驳回了复议动议，指出其不符合此类动议的要求。审理主任就Dhanasar第一项要件中的国家重要性组成部分引述了以下结论：

- 申请人所称“为未来客户提供服务的意图”不足以“证明拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平”；
- “量身定制的服务有助于满足客户的特定需求，但就其性质而言，它们并不代表广大范围的企业可以随时采用的广泛适用的措施”；以及
- 申请人未充分支持其对公司人员配置的预测，且未“提供证据证明公司拟运营的地区在经济上

处于萧条状态，或证明具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济效应。”

在上诉中，申请人称审理主任“犯有法律错误，未能充分评估证明拟议事业具有国家重要性的证据”，且审理主任“通过不断引入新的所谓障碍，反复削弱每一项论点”。作为例子，申请人称“拟议事业重点的所谓变化……是在决定中首次被引用的”。审理主任不可能更早引用这一重点变化，因为该变化直到申请人对RFE作出答复时才发生。

在驳回动议的决定中，审理主任称：“然而，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，原因有多项，已在先前的决定中论述。”在上诉中，申请人称：“这一回应表明USCIS未考虑或讨论申请人为回应有关拟议事业变化的关切而提出的论点。”申请人坚持认为其“充分澄清并解释了该事业为何保持一致”，因为“加密货币投资市场中的解决方案属于拟议事业的原始范围，进一步详述了他打算提供的一种IT解决方案。”

记录不支持申请人关于其对拟议事业的描述在整个程序过程中保持一致的主张。其最初表示拟议事业将涉及“优化流程、降低成本、提高生产力、增强商业智能，并帮助企业更高效地运营”。仅在答复RFE时，申请人才表示其拟议事业将涉及“投资建议”、“降低交易成本，以及促进金融领域的创新”。

申请人未确立“协助[客户]在加密货币方面作出知情投资决策”属于原始拟议事业的一部分。初始提交材料包括申请人公司网站的打印件，宣传“贵公司快速、安全的运营方式，助其以最佳方式运作”。网站表明申请人公司提供“云分析现代化”、“物联网与大数据”、“专业IT服务”和“系统集成”。随申请提交的专家意见书强调效率和生产力。

除加密货币外，申请人主张其“拟议事业还承诺在信息技术领域带来广泛而重大的创新”。申请人未详细说明其拟议事业将如何涉及“广泛而重大的创新”。申请人称其将“紧跟不断演变的行业标准和最佳实践”，但这些实践并不包含申请人自身的创新。

申请人称Dhanasar要求“雇用美国工人的重大潜力”，其中并未具体规定“工人数量或此类就业的即时效果”。Dhanasar将“雇用美国工人的重大潜力”作为“实质性积极经济效应”的一个例子加以引用。Id. at 890。申请人负有举证责任，证明该事业的积极经济效应将是“实质性的”。有限的本地影响不能满足这一举证责任，正如我们

在认定Dhanasar中申请人的教学活动影响似乎仅限于该申请人自己的学生时所确认的那样。

关于审理主任认定申请人未解释预计就业数据的来源，申请人称：“ 这些预测并非任意；它们以现实预期为基础，并以市场分析和历史表现为依据。 ”然而，包含这些预测的商业计划未引用所提供数字的任何来源。

申请人还主张审理主任“ 忽视了HUBZone（历史上未充分利用商业区）是美国小企业管理局（SBA）为促进萧条地区的经济发展和就业增长而设立的项目这一事实 ”。申请人坚持认为其通过为I l地区的客户提供服务，“ 确立[了]拟议事业将在HUBZone提供服务和创造就业 ”。

记录表明，申请人公司与当地企业签约提供数据迁移和网站设计等服务。申请人未确立这些服务将产生Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”。

申请人的主张未回应审理主任的认定，即公司的法定地址是I I郊区的一处住宅，且申请人未证明该郊区位于HUBZone。在驳回通知中，审理主任指出申请人未确立企业实际运营的地址。在动议中，申请人承认“ 其公司总部将位于 ”该郊区，但主张“ 其大多数客户将来自I I ”。申请人未解释其公司客户的位置将如何影响其自身公司在经济萧条地区创造就业。

申请人正确主张，创造就业只是确立拟议事业国家重要性的众多可能方式之一。但Dhanasar要求“ 更广泛的影响 ”。Id. at 889。申请人负有举证责任，证明其拟议事业的影响将超出对其自身客户的利益。“ 涟漪效应 ”的推测不能满足这一举证责任。申请人不对其公司客户的经济影响负责。

申请人负有举证责任，证明其为何应豁免于工作邀请和劳工证要求。

在动议中主张“ USCIS已承认申请人在其领域拥有特殊才能 ”在此方面并不充分，因为法定工作邀请要求具体适用于因特殊才能而“ 将前瞻性地实质性惠及……美国 ”的个人。申请人必须确立超出这一推定实质性预期惠益的有益影响。

申请人称：“ USCIS的解释，即只有当‘ 广大范围的企业可以随时采用 ’时才应给予国家利益豁免……对处于申请人境地的个人施加了不现实的标准，这些人尽管不代表大型企业，仍可通过其创新事业对国家利益作出实质性贡献。 ”举证责任仍在于申请人，须证明其事业的惠益将延伸至个别客户之外。

申请人随后称其“ 创新的IT解决方案虽然针对个别客户量身定制，但具有被广泛采用并产生重大经济影响的潜力 ”。申请人负有举证责任，证明其具体拟议事业将如何产生这些效果。关于存在未指明影响的潜力的一般性主张并不充分。

基于上述理由，我们认定审理主任驳回复议动议并无错误。

由于我们同意审理主任关于拟议事业具有国家重要性的结论，我们无需处理、并在此保留申请人就Dhanasar国家利益标准第三项要素另行提出的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出与法院一样，联邦机构通常无需就其所得结果作出不必要的认定和决定）；另参见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，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。

D. 重新开案动议

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。USCIS可批准满足这些要求并证明符合所请求福利资格的动议。参见Matter of Coelho, 20 I&N Dec. 464, 473 (BIA 1992)（要求新证据具有改变结果的可能性）。

我们同意审理主任的认定，即申请人的动议不符合重新开案动议的要求。

作为"关于其拟议事业重要性的新信息"，申请人援引了6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)"科学、技术、工程或数学（STEM）领域高等学位人员的具体证据考量"中的措辞。申请人提交了政策手册所引用作为来源的部分政府材料的副本。申请人主张其"是一名STEM专业人士和熟练的软件开发人员"，其"拟议事业无可争辩地影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项"。

审理主任审议了所提交的材料，并得出结论认为，关于STEM领域的一般性指导不能确立申请人具体拟议事业的国家重要性。动议中所援引的概括性指导并未广泛地将STEM工作者豁免于职位邀请/劳工证要求。

申请人称其"拟议事业具有国家重要性，因为它是被政府实体描述为具有国家重要性的事项"。申请人援引了针对STEM创业、研究、开发和商业等各个广泛领域的一般性政策举措。

审理主任得出结论认为，申请人未提交"证明美国联邦政府对申请人作为首席执行官兼运营主管领导其公司的具体拟议事业具有利益的证据"。

因此，审理主任驳回了重新开案动议。

在上诉中，申请人主张审理主任施加了"一项不合理的标准，因为申请人或任何寻求国家利益豁免的个人极不可能具体证明美国联邦政府对其特定事业的利益"。然而，Dhanasar案中的申请人"提交了详细的专家信函，描述了美国政府对其研究的利益和投资"。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。

申请人在动议中及随后在上诉中援引的USCIS政策手册同样提及具体的利益声明：

"[来]自感兴趣的政府机构或准政府实体的信函，如果例如能够证明该机构或实体在拟议事业方面具有专业知识，且拟议的STEM事业有望推进一项关键和新兴技术，或在其他方面对维持美国的技术领先地位具有重要意义，则可能对第一项要素有利。"

6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(3)。并非STEM领域的每一项拟议事业都能达到这一证据门槛。法定的职位邀请要求通常适用于STEM领域的专业人士和企业家。

申请人未能证明审理主任在驳回重新开案动议时存在错误。

III. 结论

申请人未能证明审理主任在驳回合并的重新开案和复议动议时存在错误。因此，我们将驳回上诉。

命令：上诉被驳回。