DEC072023_07B5203 · 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：28467082 日期：2023年12月7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）

申请人是一名信息技术领域的软件开发人员，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

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（1）符合基础分类资格，或（2）有资格或酌情应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。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重新审查（de novo）。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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。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)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“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 可酌情1批准国家利益豁免，若申请人证明：

- 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；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

A. 申请人的事业

申请人拟在美国担任“IT开发人员”，并在表格 I-140 上初步将其一般职责描述为研究、设计、开发和测试操作系统级软件，以及分析信息以确定、建议和规划新系统的安装或现有系统的修改。在其初次提交时，他描述了一款名为 I I 的软件应用程序，称其“简化[s]房产租赁流程”，并声称一旦其永久居民身份获批，他将“与物业管理公司合作，将其服务与知名渠道整合，包括 Airbnb、Booking.com、VRBO、Tripadvisor 和 Expedia。”

他表示其技术使租赁管理系统能够：

创建……[a]客人档案，使其能够为抵达目的进行沟通，这反过来提高了安全性以及业主和物业经理提供个性化服务的能力。物业经理和业主利用平台减少人工任务。[申请人的]软件将提供诸如批量支付所有水电费等功能，有助于提高自动化并减少时间……[并]还提供额外服务，例如为长期住宿的客人提供中途清洁服务。

在回应审理主任的证据请求时，他表示他将：

继续为其位于美国佛罗里达州的自家IT公司担任高级IT开发人员，I I 提供复杂、创新的IT专业解决方案，以支持全美中小型物业管理企业，包括度假房产所有者和物业经理，帮助他们克服与信息技术不断演变的需求相关的挑战，同时通过 软件平台使其能够提供不间断服务、个性化员工和“宾至如归”的感觉、当地文化体验以及客人安全。I I 已与 ~-------~ 一家

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

物业管理公司合作，该公司在佛罗里达州奥兰多拥有超过50处度假租赁房产，奥兰多是美国最大的度假租赁市场。2

B. 实质价值与国家重要性

经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一项要素中的国家重要性要件。3 第一项要素——实质价值与国家重要性——聚焦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景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定，尽管申请人的事业具有实质价值，但记录未显示拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任有误，因为申请人在面向服务的架构、企业实施和系统工程等相关领域拥有丰富经验。他声称其经验将促进软件开发行业的持续增长，其独特的技能组合将有助于创造创新软件产品，从而增强美国公司在全球的竞争力。他描述其“ 离岸开发运营 ”知识如何帮助美国企业“ 更有效地管理和协作离岸开发团队 ”，并且其“ 知识还将降低离岸开发成本，同时确保最终产品的质量 ”。申请人主张，其事业的国家重要性取决于其在软件开发及相关领域的丰富经验、其在管理离岸开发运营方面的专业知识、其经证明的领导和管理技能、其对持续学习和改进的承诺；以及其对美国软件开发市场文化多样性的潜在贡献。

尽管申请人的工作经验和教育背景丰富，其对持续学习和改进的承诺令人钦佩，但其专业知识和以往职位的成功记录属于 Dhanasar 第二项要素的考量因素，该要素“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

申请人提供了两封意见信，声称其事业具有国家重要性，因为其对旅游业可能产生的经济影响。虽然本办公室认可旅游业对国民经济的重要性，但这些意见缺乏客观性，且未提供支持其主张所使用的细节或衡量标准。例如，一封意见信声称美国软件行业正在增长，然而该事实与

2 记录中包含一封日期为2022年9月2日的信函，来自 '----------+'-'-"-------.J 一家佛罗里达州公司，解释称2019年该公司聘请申请人的公司实施_____。软件。公开来源信息显示 I I 是一家注册在申请人名下的公司。见 https://www.bbb.org/us/t1/orlando/profild I。尽管本办公室的决定并非基于此信息，但本办公室指出此点，以便申请人未来提交的任何申请能够说明申请人的公司与 I I 之间的业务关系。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

申请人的事业如何具有国家重要性。同一意见解释说，其物业管理软件有潜力提高在度假租赁行业运营的公司的效率和整体运营能力，然而该意见未能提供具体证据来解释申请人的具体事业如何具有国家重要性，除了为其潜在客户提供技术之外。一般而言，主张必须由指向真相所在的证据支持。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

同样，申请人提供了来自各种来源的报告，例如Forbes、劳工部劳工统计局、BSA The Software Alliance以及软件与信息产业协会，以解释软件开发行业如何增长并且对美国经济至关重要，然而这些报告或文件均未解释申请人的具体事业——向中小型租赁物业管理公司提供软件技术——如何具有国家重要性。

在此，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录不能表明申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

虽然我们承认他是电气与电子工程师协会（一个专业协会）的活跃成员，但他的会员身份及其持续的教育追求均不能确立其拟议事业的国家重要性，因为例如，这并未说明其事业可能对信息技术领域整体产生的更广泛影响，也未确立其可能具有的任何经济影响。Id.

申请人主张，其关于离岸软件开发活动如何进行的知识将帮助美国公司“ 更有效地管理和与离岸开发团队协作 ”。然而，其关于有能力协助希望从事离岸软件开发业务的美国公司的主张与其所述事业不一致或不吻合，且没有独立、客观证据的支持。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。同样，其关于其事业将“ 促进美国软件开发市场的文化多样性 ”的主张没有任何客观证据支持。Id. 因此，申请人未能确立其事业将如何促进国家利益，因为整体上缺乏相关、客观且具有证明力的证据来支持其主张。

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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人所述事业涉及其公司将如何创造技术并协助在旅游业内运营的中小型租赁公司。然而，记录缺乏证据来记录其具体拟议事业对信息技术领域美国进步的潜在影响。即使考虑申请人正在进行的项目的描述以及其声称曾与其开展业务的公司的工作经验信函，这些证据在整体情况和综合考量下，也不支持得出其具体拟议事业具有

国家重要性的结论。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水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录不能表明申请人的拟议事业将充分超越其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响信息技术或旅游业。按照Dhanasar的要求，并且如上所述，申请人未提交足够证据来确立其工作的更广泛影响，或其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为国家带来实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。我们还保留对申请人作为特殊能力个人是否符合基础移民类别的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定 ”）；see also 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处理替代性争点）。

III. 结论

由于申请人未能确立其事业符合Dhanasar分析框架所述第一项要件，我们认定其未能确立其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。