DEC132023_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：28079336 日期：2023年12月13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）

申请人是一家软件开发公司，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，并寻求对该分类所附工作邀请要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。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进行重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求进行自由裁量的“国家利益”豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

代理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。3 有待确定的剩余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是一名拥有超过35年经验的软件工程师和开发者，专长于“物流、金融系统、神经网络和深度学习”。其拟议事业是帮助“商业客户执行和开发有效的软件开发，同时为地方、区域和国家经济提供积极的经济影响”。他打算通过其公司[已隐去]聘用和培训专业人士，提供“作为软件和系统开发顾问的专业服务，服务于许多行业的公司，包括美国的投资和金融市场”，以及服务于在美国投资的巴西公司。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述以及一份商业计划书。他还提供了推荐和支持信函、其撰写的出版物和演讲的证据以及专家意见。他提交了讨论技术人才短缺、软件开发在商业增长中的作用、小企业在美国经济中的重要性、金融服务行业以及移民对美国经济贡献的行业报告和文章。在其商业计划书中，申请人称其拟议事业将在五年内将公司发展到24个客户和15名员工，实现约500,000美元的毛利润。

在初步审查后，主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对 RFE 的回复包括一份日期为2022年9月的更新商业计划书、额外的行业报告和文章，以及证明吸引科学、技术、工程和数学（STEM）人才到美国是一项国家倡议的证据。

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
3 记录显示申请人持有1999年授予的美国硕士学位同等学历。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

在审查申请人的 RFE 回复后，代理主任认定申请人提交了足够证据证明拟议事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。代理主任指出，记录未能证明申请人的拟议事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超越其自身企业和客户的更广泛影响。代理主任进一步指出，推荐信未能证明申请人的成就在计算机科学领域会产生超越地方层面或申请人客户范围的任何影响或作用。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任的决定包含“ 明显的判断错误和并非基于对相关因素和记录证据的考量的陈述以及矛盾和前后不一致 ”，构成滥用自由裁量权。申请人主张代理主任忽视了证据，未考虑其拟议事业的所有益处。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于个人提议开展的具体事业。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。

相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士提议开展的具体事业 ”。参见同上。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著潜力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。 ”同上，第890页。

申请人提交了描述软件开发对小企业成功的重要性以及美国技术人才普遍短缺的文章和行业报告。4 一篇来自 BoostSuite 的未注明日期的文章，题为“ 22个迷人的佛罗里达小

4 虽然本办公室讨论了这些文章和报告中的样本，但本办公室已审查并考虑了每一份。

《商业统计》提供了该州小企业的数量及成功率数据。申请人未解释该文章如何证明其具体拟议事业具有国家重要性。同样，皮尤研究中心2020年11月一篇题为《婴儿潮一代退休步伐在过去一年加快》的文章提供了各行业退休率的统计数据，但未论述申请人具体拟议事业的国家重要性，也未解释该数据与面向小企业的软件开发之间的相关性。ICTSD.org于2022年1月发表的一篇题为《有多少企业是可持续的》的文章讨论了在商业中制定可持续发展战略的重要性。然而，该文章提供的是通用信息，并未聚焦于申请人的具体拟议事业。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及小企业的一般情况，而非其具体拟议事业。尽管我们同意STEM对于小企业为美国经济所作贡献的可持续性具有重要性，且可能成为国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。即使将各文章和报告作为一个整体并结合全部情况加以考虑，记录中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示可证明国家重要性的广泛潜在影响。如上所述，代理主任认定该事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是national importance（国家重要性）。

申请人还提交了其商业计划以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在 Dhanasar 案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。申请人称其拟议事业“ 有助于提升商业组织流程，从而使美国经济整体受益 ”。他提供了关于佛罗里达州小企业数量、其拟议事业市场的统计数据，并指出小企业支撑美国经济并创造新就业。然而，该数据并不支持申请人的主张，即其提高佛罗里达州小企业效率的拟议事业将产生国家级影响。此外，申请人在其初始商业计划和2022年9月商业计划中所述的公司创造就业和利润预测，缺乏充分的独立、客观证据支持。

申请人还在其商业计划中称，他将“ 瞄准希望将业务扩展至美国的巴西企业[……通过利用]他在巴西广为人知的声誉 ”。然而，他并未支持其主张，即其拟议事业的这一方面将“ 促成美国经济的扩张 ”。证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已有并正在使用的技能。证据也未证明使用申请人的经验将超出使其自身公司和客户受益的范围，或在软件开发领域产生更广泛影响。记录未确立其拟议事业将影响整个领域。

申请人还提交了由~----------~准备的专家意见，以及称赞申请人教育背景、经验、过往成功、个人品质及其取得成果的推荐信。然而，这些品质涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，即个人处于有利地位以推进其拟议事业，这“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I I讨论了美国和巴西信息技术行业的趋势。他总结称，基于申请人的经验和对巴西商业环境的了解，“ 毫无疑问[申请人]将在美国从事具有实质价值和国家重要性的领域工作。 ”然而，I I并未描述或分析申请人的具体拟议事业。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定证据。同上。在此，该咨询意见证明价值甚微，因为它未有意义地论述申请人拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。_I未详细说明申请人的拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对采矿业务的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。

申请人主张代理主任未考虑其拟议事业益处的证据，并称该决定包含“ 矛盾和前后不一致 ”。申请人未具体指明其主张存在矛盾或前后不一致的陈述。在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据。尽管我们承认申请人关于代理主任未适当考虑某些证据的上诉主张，但我们注意到该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质与成就以及信息技术趋势。然而，如上所述，证据不足以证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足 Dhanasar 框架所要求的第一项要件。

由于申请人未如 Dhanasar 框架第一项要件所要求确立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下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对 Dhanasar 其余两项要件的上诉论点。5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

5 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人提及随原始申请和 RFE 回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。代理主任充分论述了先前提交的证据，并解释了该证据如何不足以确立申请人满足 Dhanasar 三项因素并有资格获得国家利益豁免。申请人的上诉主张未确立其满足 Dhanasar 全部三项要件。