DEC232022_01B5203 · 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：23659641 日期：2022年12月23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）

申请人是一名高级软件开发人员，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位邀请要求。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的资格。此事现根据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，须以优势证据标准证明其资格。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

寻求国家利益豁免的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、艺术或商业领域特殊能力个人。该分类通常要求个人的服务由美国雇主寻求。该法第203(b)(2)(A)条。但美国公民及移民服务局（USCIS）可在申请人证明豁免符合国家利益时豁免职位邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“国家利益”一词没有法定或法规定义。先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)确立了审理国家利益豁免申请的框架。根据该框架，在申请人已证明符合EB-2分类资格后，USCIS可行使自由裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该个人的拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3)

总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。1

第一项要件关于实质价值和国家重要性，侧重于该个人的具体拟议事业。该事业可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域展现此种价值。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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外籍国民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外籍国民资格的性质或拟议事业的性质，外籍国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍国民的贡献中受益；以及对该外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合特殊能力个人的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

从2002年到2018年，申请人在巴西一家为公司客户提供服务的公司担任软件开发人员，这些客户来自“多个行业，包括航运、制造业以及会计和簿记。”3 他于2018年4月以B-2非移民身份进入美国。在2019年4月提交申请前不久，申请人在佛罗里达州成立了一家公司，他寻求在该公司担任高级软件开发人员。

审理主任于2021年4月发出了补充证据请求，并于2021年11月发出了拟否决通知。每份通知均指出，申请人未就国家重要性和Dhanasar第三项要件提交充分证据。本办公室已考虑整个记录

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
2 关于此三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人称他“于1992年开始[其]职业生涯”，但他未提供关于1990年代任何就业的详情或证据。

包括申请人对上述两份通知的回复，见下文讨论。

申请人最初陈述：

我计划作为高级软件开发人员自雇。在那里，我计划利用我全面的教育和丰富的经验，为美国公司提供我已证明有能力开发的下一代软件所带来的竞争优势。在我的整个职业生涯中，我开发了全面的软件解决方案，以满足各种规模、各个行业企业的需求……

我还希望……担任其他IT[信息技术]专业人士的导师……我希望通过创新软件所能提供的下一代效率和生产力，转变美国公司在国际市场上的竞争能力。

申请人还提交了关于其在巴西一些过往项目的信息，重点是企业资源规划（ERP）系统。申请人陈述：“ 我开发、修改和安装的ERP系统使各类公司能够从一个统一系统分析、监控和管理业务运营。 ”

申请人提交了关于软件开发和ERP系统的背景材料。所提交材料提供了关于申请人所在行业和工作领域的一般信息，但并未具体涉及其拟议事业。这些材料还指出了各种问题，如技术创新和美国在科学、技术、工程和数学（STEM）教育中的竞争力，但申请人未提供具体细节说明其拟议事业如何在这些领域具有国家重要性，而非产生诸如惠及个别客户等更为有限的影响。

审理主任告知申请人，初次提交的材料“ 不足以证明受益人 proposed 的任何特定软件开发工作的国家重要性 ”，并指出：“ 相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。 ”关于某一职业或专业整体重要性的一般背景信息，不能确立该职业或专业中任何单个工人工作的国家重要性。审理主任要求提供证据以显示申请人工作的“ 潜在预期影响 ”。

作为回复，申请人提交了关于其领域工作者集体重要性和影响的进一步信息，但关于其职业的一般信息不足以满足其举证责任并确立其具体事业的国家重要性。关于其拟议事业，申请人陈述：

通过我作为我自有公司高级软件开发人员的工作，我希望带来技术解决方案的竞争优势……帮助美国小型、中型和大型企业获得更高效、敏捷和集成的软件，从而……使其能够赚取更多收入并管理资源。

我致力于提高我的技术技能和知识，并培训其他软件开发人员和IT专业人士在美国正确使用ERP软件、IT工具和系统实施。

申请人提交了一份日期为2021年8月的商业计划书，并标明系专门为“ EB-2签证支持文件 ”准备。申请人主张其“ 拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力 ”。该商业计划书预计该公司在运营第五年将有十名员工。申请人未表明这一数字在Dhanasar框架内具有重大意义。

商业计划书称，根据[经济政策研究所]提供的乘数，申请人的“ 公司将在第5年末创造142个间接就业岗位 ”。该计划随后展示了一张表格，显示各行业创造的间接就业岗位平均数。该计划未指明表格中哪些数字与申请人的公司相关，也未指明哪个行业每10个直接就业岗位可产生142个间接就业岗位。相反，该表格显示的比率要低得多，表明每100个直接就业岗位可产生122至958个间接就业岗位，具体取决于行业。该表格未具体提及软件开发。它确实表明，“ 专业、科学和技术服务 ”每100个直接就业岗位可产生418.3个间接就业岗位，据此推算，申请人拥有10名员工的公司将产生约42个间接就业岗位，而非142个。申请人未说明其公司将创造何种间接就业岗位，也未说明该就业水平所具有的更广泛经济意义。

申请人主张其商业计划书“ 通过其高度专业化的TT业务解释了[其]工作的国家级影响 ”。该商业计划书依赖于关于软件开发整体领域的一般性信息，而未表明申请人的工作具体如何具有并将具有国家重要性。申请人在美国迄今的工作一直是为小型本地企业服务。关于小企业集体整体重要性的一般性信息，并不能表明申请人为少数客户所做的工作具有国家重要性。他身处一个规模大得多的行业和规模大得多的经济体中，这并不能证明其拟议事业具有国家重要性。

拟议事业的性质在本程序过程中发生了重大变化，在某种程度上是由申请人在申请日之后获得的客户工作所塑造的。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。对拟议事业的事后重大变更不能确立申请日当时的资格。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格）。

申请人声称“ 美国缺乏软件开发专家 ”。劳工证程序正是为解决劳动力短缺问题而设，而申请人并未

证明其拟议事业将在国家重要性层面上解决所声称的短缺问题。申请人提交了关于STEM教育重要性的背景材料，但其拟议事业不会对STEM教育有所贡献。相反，记录中的商业计划书表明，其公司将“仅聘用高素质且经验丰富的专业人士”，这不会增加该领域的劳动者数量。申请人的文件不足以满足国家利益豁免的要求。

提交申请时，申请人刚刚成立公司，尚未获得就业授权或客户。后来，他为三名客户开展了项目。对于一家游泳池维护公司，他开发了“PoolManagement[原文如此]软件……[并]帮助[该公司]存储与业务财务、客户和员工相关的重要信息”。对于“一家为直营配送公司提供服务的公司”，申请人帮助开发了“用于优化批发分销的软件”。

申请人还为一家“制造智能灌溉系统”的公司工作，该系统通过在雨天关闭自动喷水器来节约用水。节水在申请人拟议事业的修订中占有重要地位，但其客户中只有灌溉公司这一家经营与节水相关的行业。申请人未能证明该客户系统所节约的水量会具有国家重要性。此外，灌溉公司的董事总经理并未表明申请人在构思或开发喷水控制技术方面发挥了任何作用。相反，该公司已经拥有“专利技术[该技术]整合了校准降水数据、传感器数据和未来天气预报数据，以提供优化的喷水时间表”。申请人的角色是“创建软件解决方案，既简化[公司]的流程，又确保[其]在节水和省钱方面以最高标准运营”；“[维护和开发其]基于网络的管理软件，监控客户对用水……和用水历史的适当安排”，并创建智能手机应用程序，使客户能够控制其系统。

在最近为灌溉公司所做的工作中，申请人开发了一款可通过应用商店广泛获取的智能手机应用程序。申请人在上诉中主张，“全美数百万消费者……将继续受益于其创新的灌溉管理移动应用程序。”但该应用程序专用于其客户安装的系统，而该客户仅在佛罗里达州部分地区运营，这限制了该应用程序的覆盖范围。关于公司未来潜在增长的推测不能确立申请日当时的国家重要性，也与2019年最初描述的申请人拟议事业无关。申请人的初始陈述未提及任何智能手机应用程序。相反，它侧重于“创新软件可为”企业“提供的效率和生产力”。

客户来信证明申请人的工作对这些企业很重要，但并未表明在国家重要性层面上具有更广泛的惠益。为表明其“在美国的拟议事业在软件开发行业内具有国家乃至全球影响”，申请人提交了三位计算机科学相关领域大学教员的专家意见书。这些人主要描述了申请人打算从事的行业，而未确立申请人的工作具体如何具有国家重要性。第三封也是最近的一封信包含关于IT、小企业、灌溉以及COVID-19疫情影响的通用信息（该疫情发生在

申请提交日期之后，因此未纳入最初描述的拟议事业）。此类一般性主张不能确立申请人具体拟议事业的国家重要性。

申请人提交了潜在雇主（包括一家大型在线零售商）感兴趣的证据。这些公司询问申请人是否有兴趣申请就业，而非就具体项目聘请申请人公司的服务。如果申请人放弃自己新成立的公司而选择受雇于其中一家公司，那将代表对其拟议事业的又一次重大偏离。如果他无意在这些公司工作，那么这些询问与拟议事业无关。

审理主任否决了申请，认定申请人已确立拟议事业的重大价值，且其处于有利地位推进该事业，但未确立其国家重要性，也未认定总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国。

关于国家重要性，审理主任表示：“ 提交的证据并未……[表明]拟议事业在该领域具有国家乃至全球影响，或……具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 提供Dhanasar所设想的重大积极经济效应。 ”

在上诉中，申请人主张其“ 已向全美四（4）家公司提供了专业服务 ”，但申请人仅列出三名客户，均位于其佛罗里达州住所40英里范围内。他还列出同一地区的两名潜在客户。申请人引用了关于所有小企业和所有软件开发者的统计数据，而未解释其作为软件开发者、为有限数量小企业客户服务的工作的国家重要性。

上诉书面论证意见主要由记录证据的引文组成，例如信件和申请人公司2021年的商业计划书。申请人主张审理主任“ 无视了IT行业专家的具有证明力和可信度的意见[信] ”，但审理主任讨论并引用了这些信件。在否决申请时，审理主任并未无视这些信件和其他材料，而是认定这些材料不足以确立资格。申请人对审理主任已考虑过的材料的引用，不能确立决定存在错误，也不能克服审理主任指出的任何缺陷。

申请人还主张审理主任未考虑其引用的先例决定。除Matter of Dhanasar外，申请人引用的案件均为未公布的复审决定，不具有先例效力。即便如此，审理主任承认申请人依赖其中两项未公布决定，并解释了为何它们不适用于本程序。

审理主任还指出，申请人对拟议事业的描述在提交日期之后发生了重大变化，并援引法规和判例法，要求申请人在提交时即确立资格。申请人对此问题作出了回应，但仅在其符合基础EB-2分类资格的语境下。申请人主张，其2021年的商业信息并非旨在“ 确立[其]作为软件开发领域特殊能力外国人的资格——该资格在2019年4月4日提交时已充分确立 ”。申请人，

然而，必须在提交时满足所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。本上诉 heavily 依赖于申请人在提交日期两年后起草的商业计划，以及直至提交申请之后才存在的情形。例如，关于节水的主张源自一份合同，而申请人直至提交申请两年多后才获得该合同。

在Matter of Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未证明其拟议事业将显著超出其客户范围，以表明国家重要性的水平更广泛地影响该行业。他未证明其拟从事的特定工作提供原创创新，促进行业整体进步，或对其领域具有更广泛的影响。基于所有这些原因，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录未确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。由于此问题决定申请人上诉的结果，我们保留关于Dhanasar第三项要件的上诉论点。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素，我们作为自由裁量事项认定其未确立国家利益豁免的资格。因此，我们将驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

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