FEB152024_02B5203 · 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：29849309 日期：2024年2月15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者和企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。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，认定申请人符合作为特殊能力个人的EB-2分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此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。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士群体成员或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议的事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定，根据 Dhanasar 的第一项要件，申请人的事业具有实质性价值但不具有国家重要性。2 在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了 Dhanasar 分析框架，施加了越权的证据要求，并在审理中存在疏忽或偏见。尽管申请人提出上述主张，本办公室认定审理主任的否决恰当遵循了 Dhanasar 的框架，且申请人所提供的证据未能确立拟议事业的国家重要性。

本办公室将首先处理申请人就 Dhanasar 第一项要件下的实质问题所提出的主张。第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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。同上。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。 ”同上，第890页。

申请人最初将其拟议事业描述为在美国推进其职业生涯，“ 作为一名软件开发者/企业家，为改善美国信息技术产业做出直接、生产、创造和实质性贡献 ”，并陈述如下：

我将在信息技术市场和技术方面提供我的专业知识和技能。我打算实施软件分析的敏捷方法并制定战略计划。最终，我将提供智能和创新的解决方案技术，旨在通过优化流程、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支持许多美国企业。

申请人表示其公司._____，“ 是为推进[其]拟议事业而创建的 ”，并提交了有关其公司运营的文件，如公司章程、注册文件和商业合同。然而，申请人未提供任何关于其改善信息技术（IT）产业或支持美国企业的方法或技术的进一步细节。申请人最初提交的文件包括一份IT行业展望报告、一封专家意见信和推荐

2 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

信，所有这些均未具体涉及他的事业及其影响，而是一般性地提供了关于该行业重要性的背景信息以及申请人此前作为IT顾问的经历。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申，“ [我]企业的主要活动将是通过软件开发，我将借此为技术产业的整体增长以及整个社会做出贡献，提供创新、技术、发展以及各类企业扩张和增长的可能性。 ”申请人还提及他名为 assist 的新项目，旨在“ 帮助美国公民和公司在加密货币方面做出明智的投资决策 ”，但坚称“ 这不是我的拟议事业，而是通过开发用于金融市场的软件而创造的先驱工具，以造福消费者和整个政府。 ”与申请人所称 ~------~ 并非其事业的说法相反，其随RFE提交的商业计划讨论了加密货币及其投资趋势。

在上诉中，申请人主张 Dhanasar 的分析框架旨在“ 使个人，特别是企业家，更容易确立拟议事业具有国家重要性 ”。然而，本办公室注意到 Dhanasar 旨在“ 提供更大的明确性，更灵活地适用于申请雇主和自我申请个人的情况，并更好地推进广泛酌情豁免条款造福美国的目的。 ”同上，第888-89页。申请人未引用 Dhanasar 中任何讨论其意图专门为企业家放宽标准的语言。

申请人还主张 Dhanasar 决定允许对事业的“ 潜在前景影响 ”进行“ 宽泛定义 ”，并证明事业具有国家或全球影响“ 不是一项要求 ”或“ 在确定拟议事业的国家重要性时不是强制性的 ”。为支持这一主张，申请人引用了 Dhanasar 的一段话：“ [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 ”（着重号为后加）。同上，第889页。

本办公室承认，事业的“ 潜在前景影响 ”可以被宽泛解释。本办公室也同意，评估事业是否在该领域具有国家甚至全球影响仅是第一项要件下分析的一部分，因为 Dhanasar 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。 ”同上，第890页。在此，审理主任不仅考虑了申请人提供IT解决方案给企业的事业是否会在该领域产生任何国家或全球影响，还考虑了它是否会产生任何重大经济影响。

例如，审理主任审查了专家意见信 ._._____.L，他是.....~_____.J 的计算机科学、信息系统和网络安全教授，并观察到该信未具体详细地涉及申请人的事业以证明信息技术领域的任何国家或全球影响。该意见信一般性地论述了软件开发者的价值、IT现代化和小企业，并指出该事业“ 影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”。然而，该信未包含任何有说服力的和

关于申请人业务及其达到国家重要性级别影响的佐证信息。因此，审理主任正确地将Dhanasar框架适用于本案事实。

审理主任还审查了申请人的商业计划，但认定记录其余部分不足以支持其中所作的陈述。该计划作出了多项人员和财务预测，声称申请人公司将在五年内实现这些目标，但记录中没有佐证证据解释这些销售和人员目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其陈述。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

记录显示，申请人主要依赖行业文章和报告来支持该事业的国家重要性，并且在上诉时，申请人再次提交了新闻稿，宣布拜登政府吸引STEM人才以及在STEM领域追求公平与卓越的行动，以及2022年美国国家科学技术委员会更新的关键和新兴技术清单，声称其事业与政府的重要优先事项相一致。尽管我们认可信息技术的价值以及STEM相关专业的重要性，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。然而，记录中没有任何出版物讨论申请人拟议的事业，或该事业如何可能在“ 某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”，或以其他方式具有更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们还注意到，申请人未提供其IT解决方案或方法的细节，也未提供佐证证据说明这些解决方案或方法如何以Dhanasar所设想的方式不同于或改进美国已经可用和使用中的解决方案或方法：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889。

申请人提供了来自其先前客户和同行的多封推荐信，但其中大部分证据仅显示申请人在其过往业务和项目中的成就，并未充分涉及申请人具体的未来事业及其在其领域中的广泛影响。此外，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。

申请人还提供了服务协议副本，显示其业务向客户提供IT顾问工作，例如IT系统和数据库的分析、维护和开发。记录还包括一封意向书，表示有意在加密货币项目中与申请人投资和合作。然而，这些文件并未佐证客户或客户项目的性质或数量，以支持其事业将产生重大经济影响的声称。我们承认，任何商品或服务的提供都有可能影响经济；

然而，记录并不支持申请人公司将以如此大规模运营，从而有利于美国经济并达到国家重要性级别，也不支持其事业的具体影响将超出其业务及其客户，从而更广泛地影响该领域。

我们还将处理申请人关于审理主任施加“新颖”要求的主张。申请人称，“审理主任以越权要求来证实其结论，即要求申请人证明‘其有意在特定地点购买或租赁办公空间的任何证据’，这超出了法规要求。”此处引用的审理主任陈述是在分析该事业或申请人的业务是否将位于经济萧条地区，或商业计划中所述“机会区/和或Hubzone”的背景下作出的。审理主任提出的具体问题涉及申请人业务的地点和运营，例如申请人是否打算租赁或购买建筑物，他是否将在佛罗里达州的家中经营该业务，或者该业务将如何如其商业计划所称扩展到整个[已隐去]市或内华达州。

我们认定，这些问题属于Dhanasar的参数范围，因为它们涉及业务的可行性、业务增长计划，以及其在某一地区或国家层面提供重大积极经济效应的潜力。鉴于申请人在商业计划中的各项声称仍缺乏佐证和独立证据的支持，审理主任提出这些问题是为了评估该事业在经济萧条地区的经济影响，并未如申请人所称施加“新颖”要求。

最后，我们转向申请人关于审理主任决定存在缺陷的其余主张。在上诉时，申请人解释称，其前任律师在I-140表格《外籍工人移民申请》上勾选了错误类别，将初始申请错误地归入EB-1签证分类，导致该申请产生两个不同的收据，一个为EB-1签证分类，一个为EB-2国家利益豁免，以及两份不同的补证通知和决定。申请人声称他不得不“同时管理两份补证通知和申请，这对案件产生了负面影响”，但他并未指称审理主任存在任何具体错误。因此，申请人的主张不能成立。

申请人进一步声称，审理主任在审理该案时“疏忽且带有偏见”，因为对同一申请在由此产生的两份补证通知中作了不同处理，以及随后两份决定中出现了一些排版错误。第一项主张不具说服力，因为即使文件相同，提交USCIS的每个案件都会接受独立审查，且国家利益豁免案件本质上属于自由裁量性质。参见Flores v. Garland，72 F.4th at 88。此外，申请人所称据以显示疏忽的排版错误似乎属于无害错误。3 参见一般性Matter of O-R-E-，28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。申请人未在上诉中表明所称排版错误损害了决定的结果。

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级别，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，尽管申请人声称其事业将为“所有企业”或“整个社会”贡献价值，

3 决定中的排版错误包括“exception ability”而非“exceptional ability”，以及“the principle address”而非“the principal address”。

记录缺乏充分证据证明该领域的任何国家影响或可归因于其未来工作的预期美国经济影响，且该事业的影响很可能限于其业务将服务的个人或客户。因此，申请人未能确立其拟议工作具有国家重要性。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们拒绝审理其是否满足Dhanasar框架下第二项和第三项要件的其余部分，并进一步保留我们关于申请人是否满足第二优先类别资格标准的意见。4 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，他未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

4 审理主任认定申请人符合特殊能力人士资格，但未对该问题提供分析。与上述认定相反，审理主任的补证通知讨论了整体证据如何未能证明申请人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业水平，尽管他满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所要求六项标准中的三项。由于记录未能确立申请人应获得国家利益豁免，我们将在需要时保留该问题供未来考虑。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. at 25。