FEB232024_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：29137234 日期：2024年2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）

申请人是一名信息技术（IT）领域的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。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获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“ 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可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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授予或否决国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

- 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；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

记录表明，申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的持有同等高级学位的专业人士类别。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在其祖国巴西于2005年获得工商管理学士学位，随后接受了战略管理方面研究生层次的培训。同样在巴西，申请人于2008年在一家汽车制造商从事各种IT岗位工作，并于2008年至2016年在一家钢铁公司工作。自2017年以来，申请人大部分时间在美国度过，最初作为F-1非移民学生的配偶以F-2非移民身份居留。申请人是其于2017年在佛罗里达州创立的一家IT服务公司的总裁兼首席技术官。

申请人表示，其“ 在美国的拟议事业是领导[其公司，该公司]为那些没有结构在内部开发和投资研发（R&D）IT解决方案的企业设计IT解决方案。 ”记录中的一份商业计划书指出，“ 该公司活跃并正在运营 ”，为法律、会计和房地产等领域的企业提供服务。

审理主任认定，申请人已证明拟议事业的实质价值，且申请人处于有利地位以推进该事业。但审理主任基于以下认定否决了申请：申请人未证明拟议事业的国家重要性，且申请人未表明总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

随申请提交的一份介绍性书面论证意见包含一个标题为“ 受益人拟议事业领域的国家重要性 ”的部分，讨论了与IT行业有关的各种主题。但申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。整个领域（如IT）的重要性并不必然表明该领域内某一事业的重要性。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该

职业通常涉及何种内容的细节，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。见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人公司的商业计划书表明，申请人的公司提供“设备（硬件）、系统和应用（软件），以及安全、自动化和IT运营技术支持”方面的服务。该计划预计在2022年至2027年间雇用八名员工，但在申请人提交申请时，申请人是该公司唯一的员工。申请人未表明该公司自2017年成立以来曾雇用任何其他人。

商业计划书指出，申请人的拟议事业将通过“帮助[客户]的存续以及支持其增长”以及通过“帮助其提高生产力和销售额以及改善其上市时间”而产生“国家级影响”。商业计划书未表明对个别客户的利益如何具有赋予拟议事业国家重要性的更广泛影响。

商业计划书的“国家级影响”部分指出了关注领域，如“在重要行业运营并促进外国直接投资”和“增强客户安全”。这些一般主题的重要性并无争议，但其整体意义并不确立申请人拟议事业的国家重要性。例如，安全对每家企业都很重要，但不能由此推断某家公司因向少数客户提供安全解决方案而具有国家重要性。商业计划书未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出申请人未表明拟议事业将具有更广泛的影响，无论是经济方面还是通过推动该领域进步的创新方面，从而“充分超出[申请人的公司]及其客户，以更广泛地影响行业或领域”。

作为回应，申请人主张其“技术工具和创新可以帮助企业增长、保持领先并吸引更多投资”，从而产生更广泛的影响。作为例子，申请人举出其公司为“一个房地产集团公司”承接的项目，开发了一款新应用程序（app），“侧重于通过加速合规和便利交割来简化房地产交易”。申请人表示：“该新APP正处于测试阶段，并已由[客户]以及佛罗里达州和巴西的精选房地产经纪人和投资者全面实施和使用。”客户组织的一名官员表示：“该APP已协助[该公司]完成超过31笔交易……总额达3100万美元。”申请人未确立这些数字在美国房地产市场背景下的意义。此外，其未确立其公司的APP显著影响了个别交易的结果，或若无该APP这些交易便不会发生。现有证据表明，在申请人回应补件通知时，该APP的使用非常有限。

申请人主张：“[申请人]通过其IT项目创造的创新对于为现有产品线或流程引入新颖性至关重要。它可用于设计新技术或升级现有业务流程和操作系统。”这些似乎是泛泛的断言

关于IT领域，且未能证明申请人的工作所产生的影响超出对其客户带来的利益。
为强调这一点，申请人引用了四名客户的来信，每封信均证明申请人公司所提供服务的质量。这些信件显示申请人公司满足了其客户的需求，但未能证明该公司在提交支持申请人信件的佛罗里达州I I及其周边地区的四名客户之外产生了重大影响。此外，这些信件描述了申请人为每位客户定制设计的应用程序。这确保了该应用程序与特定客户的需求高度匹配，但也将该应用程序的使用限于该客户。

在补证通知（RFE）中，审理主任注意到申请人计划在五年内雇用八名员工，并表示：
“ USCIS无法认定申请人所提议的具体事业……具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar案所设想的那样对美国产生实质性的积极经济影响。 ”作为回应，申请人主张“ Matter of Dhanasar从未确立多少名员工才足以显示国家利益。 ”但Dhanasar案也未确立每一项创造就业的事业，无论规模大小，都具有国家重要性。不同的事业将以不同方式影响国家利益，申请人负有举证责任证明在五年内创造八个就业岗位具有更广泛的经济影响。申请人在此未能做到。

申请人指出，“ 根据该法第203(b)(5)条，EB-5投资移民绿卡的创造就业要求为（10）个全职工作岗位。
”EB-5项目是基于不同法规的不同类别，其要求超出创造就业之外。即使二者具有可比性（而实际上并非如此），申请人也未能证明其提议的事业将直接创造十个全职工作岗位。商业计划显示七个全职岗位和一个兼职岗位。

申请人还提交了一份单独的陈述，强调其经验和专业知识。这些因素涉及Dhanasar第二项要件，即申请人是否处于有利地位以推进所提议的事业，而审理主任已就此予以认可。这些因素本身并不赋予该事业国家重要性。

审理主任否决了该申请，称申请人未能证明所提议的事业“ 将在国家层面潜在地影响信息技术领域 ”，或“ 其提议从事的特定工作提供原创性创新，有助于其事业领域的进步，或在其领域具有更广泛的影响 ”。审理主任考虑了申请人关于经济影响的主张，但未认定其具有说服力。

在上诉中，申请人提交了一份“ 更新后的商业计划 ”，依据新的数字，例如声称公司将在未来五年内雇用13名而非8名新员工。申请人既未在最初提交申请时，也未在回应补证通知时提交该信息。申请人在这一较晚日期修改其商业计划中的数字，未能确立审理主任决定中存在8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)所要求的事实或法律错误，因为申请人未在否决之前将该信息提供给审理主任考虑。

上诉中包含更多关于申请人公司为其客户所开展项目的信息，但审理主任并未质疑申请人所提议的事业将使

公司的客户受益。相反，否决的一个关键依据是申请人未能证明所提议的事业将产生超出这些个别客户的重大利益。

申请人提供了关于所提议事业潜在未来表现的估计数字，例如预计收入和税收，但未能证明这些数字达到Dhanasar案所设想的实质性积极经济影响。关于申请人对财务估算的依赖，具有重要意义的是，申请人所描述的不是一项新的或假设性的事业。相反，所提议的事业是一家在申请人于2022年提交申请之前已存在五年的公司的持续经营。在讨论公司过去的活动时，申请人讨论了四个客户的项目，但提交的关于公司在这最初五年期间整体表现的信息和证据很少。申请人显然是该公司在此期间唯一的员工；随申请提交的商业计划未显示任何其他现有员工。申请人的论点在很大程度上取决于对公司未来表现的预测。然而，缺乏关于公司过去表现的证据削弱了我们赋予这些估算的权重，申请人对这些预测和估算的修改也同样如此。

申请人称：

[T]该公司还将通过协议和提供实习机会，促进美国大学教授的学术发展和专业提升，从而在教育领域开展工作。通过改进学术界IT解决方案的既定准则，[申请人]将帮助弥合大学生的学术局限与毕业后过渡到更实际的工作环境之间的差距。

这一含糊而笼统的主张在上诉中完全是新的。申请人未详细说明“学术界IT解决方案的既定准则”，也未说明其提议的事业将如何在具有国家重要性的层面上改进这些准则。申请人在提交申请时未提出学术方面的内容，在审理主任特别要求提供关于该事业的更多证据并解释其重要性时回应补证通知中亦未提出。此前关于所提议事业的讨论集中于对公司客户的利益。因此，关于“在教育领域开展工作”的新主张似乎代表对所提议事业的重大变更。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)。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能履行其举证责任证明其所提议事业的国家重要性。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任证明所提议事业的国家重要性。对Dhanasar其余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对第二和第三项要件保留不论。2

2 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达成结果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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明所提议事业的国家重要性。因此，申请人未能显示符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。