JAN292024_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：29547098 日期：2024年1月29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）

申请人是一名系统工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所需工作邀请、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。

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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 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）。

- 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。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，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。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

申请人最初表示，其打算在美国担任[已隐去]的首席软件工程师/架构师，并指出其将“ 设计和开发复杂应用问题、系统管理问题或网络问题的解决方案 ”，以及“ 执行系统管理和集成功能 ”。申请人还提交了其学历证书、已发表材料、行业文章和报告以及推荐信的副本，以支持其资格。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出最初构成的记录显示了拟议事业的实质价值，但不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任观察到，申请人未就其打算在美国做什么或该事业将如何惠及地区或国家经济提供具体见解，并要求提供拟议事业的详细描述，以便审理主任可根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份个人陈述，提供了关于其学术和专业成就的背景信息。关于其拟议事业，申请人陈述如下：

最初，在我的移民申请获批后，我打算在[已隐去]公司担任首席软件工程师/架构师，该公司有兴趣在我的工作许可获批后尽快聘用我。然而，在完成彻底的市场分析以及考虑将我的学业和18年在技术、软件数据以及在多家公司教学的经验加以应用的可能性后，我决定创建我自己的美国公司——[已隐去]——通过该公司我将提供构成我个人事业基础的服务。
我可以向[已隐去]提供服务，但我也将为其他客户公司服务。
我正在提供一份完整的商业计划，详细说明公司将提供的服务、

我在公司中的角色以及这些服务对美国的重要性的说明、市场分析和人员计划。我打算通过我的公司直接创造18个就业岗位。

我的公司将遵循三条业务线：

- 陪伴现有应用采纳和调整可持续发展实践。
- 将面向可持续发展的新IT解决方案作为功能需求共同构建。
- 以以客户为中心和环境友好的方法，对IT团队进行IT可持续性和软件质量最佳实践的培训。

因此，在我的工作许可获批后，我将全职担任我公司[已隐去]的CEO/首席软件工程师。

申请人提交了其商业计划的副本、一份专家意见书以及额外的文章和报告，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任指出，申请人在回应RFE时改变了其拟议事业，而该RFE已通知其最初声称的在[已隐去]担任系统工程师的事业未被证明具有国家重要性。审理主任观察到，在回应RFE时，申请人对原始事业作出了重大变更，增加了创业要素，即申请人将开设并担任其 own IT服务公司的CEO和首席软件工程师。本办公室注意到，在最初的 supporting statements 中，申请人将其拟议事业描述为 “ 设计和开发复杂应用问题、系统管理问题或网络问题的解决方案 ” 以及 “ 执行系统管理和集成功能 ”，并未包括作为公司所有者或CEO的高管职责。其拟议事业究竟是获得美国IT公司的工作，还是追求拥有和经营自己公司的创业抱负，仍不明确。审理主任正确指出，资格必须在提交申请时确立，且在确定申请人国家利益豁免资格时不能考虑重大变更。

尽管审理主任认可申请人提交了一份专家意见书，该意见书称系统工程和IT服务具有国家重要性，但审理主任指出，国家重要性分析聚焦于具体事业，而非对该事业所属行业的一般分析。审理主任拒绝考虑申请人在回应RFE时提出的新创业事业，并认定申请人的原始事业未被证明可能以达到国家重要性水平的方式惠及地区或国家经济。审理主任进一步认定，申请人未提供佐证证据证明其最初事业将为国家带来实质性积极经济影响。

审理主任还确认了申请人提交的行业文章和报告，用以支持信息技术影响所有经济部门的这一主张。我们认可申请人关于软件可持续性以及此类技术在众多行业发展中所具有的国家和全球影响的各项主张。然而，这些文章虽然提供了有用的背景信息，但在本事项中价值有限。2 此外，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，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。尽管申请人主张，无论其为何家公司提供服务，其事业均保持不变，但他并未证明其在所确定的一个或多个岗位上的个人就业将如何更广泛地影响美国经济，从而符合国家重要性。申请人未提供证据证明，其作为系统工程师的工作——无论是在自己的还是他人的信息技术公司背景下——将产生地区或国家层面的影响，或证明其运营规模将达到国家重要性的水平。具体而言，一名系统工程师将如何引发重大积极经济影响，尚未得到解释。

审理主任还认可了为支持申请人资格而提交的支持信，但认定此类信件未对拟议事业或其国家重要性进行任何讨论，而是侧重于申请人的技能和经验，这些因素与第二项要件——即处于有利地位以推进拟议事业——更为相关。最终，审理主任认定，申请人最初作为系统工程师为I I工作的事业不会对地区或全国人口产生影响，且未被证明对信息技术领域具有更广泛的影响。因此，审理主任得出结论，申请人的拟议事业未达到具有国家重要性的水平。3

此外，申请人在上诉中主张，审理主任未适当考虑其支持性文件，包括其商业计划、4封推荐信以及此前提交的行业报告。然而，如上所述，审理主任特别提及了申请人的商业计划、文章和推荐信，并解释了这些证据如何未能证明拟议事业的国家重要性。此外，尽管申请人强调其资历和工作经验——这些在推荐信中也有所强调——但此类证据涉及申请人的知识、技能、教育和经验；这些

2 我们进一步注意到，申请人的律师在整份记录中多次引用这些报告和文章，主张信息技术部门，特别是通过软件可持续性，影响着美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟议事业将为美国公司提供关键信息技术服务，且此类服务将具有国家和全球影响。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 第534页注2（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 第506页）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

3 尽管指出拟议事业的重大变更将不予考虑，审理主任仍认定申请人未证明其变更后的事业——拥有并运营一家信息技术服务公司——具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，商业计划不具有证明力或可信度，因为其似乎不完整，未提供公司如何获得资金的细节，也未提供具体的财务预测。

4 我们认可申请人在上诉时提交了一份更新的商业计划。由于申请人设立和运营这家新公司的提议发生在申请提交之后，且构成对原始拟议事业的重大变更，我们拒绝在上诉时考虑这一额外证据。申请人必须基于申请提交时存在的事实和情况来确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国国民身上”。同上，第890页。申请人资历和系统工程师经验的证据并不能证明拟议事业的国家重要性，也不能证明该事业的影响将超出申请人的客户和潜在雇主。总之，申请人主要侧重于证明其知识和经验的第二项要件因素。

最后，申请人主张，其将采用的设计和开发方法具有超越单一实体并更广泛地影响美国经济的意义，其程度与国家重要性相当，因此，他是通过I I还是另一家公司提供此类服务无关紧要。然而，正如审理主任所指出的，申请人必须基于申请提交时存在的事实和情况来确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49（区域专员1971）。申请人不得对申请进行重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176（副专员1998）。正如审理主任在拒绝通知中所指出的，在收到补证通知（RFE）并被告知其最初作为系统工程师为I I工作的事业存在各种证据缺陷后，申请人对该事业进行了重大变更，纳入了拥有和运营自己的信息技术服务公司。然而，尽管如此，申请人未提出有说服力的论据，解释其原始事业或变更后事业的影响将如何达到第一项要件国家重要性的水平。

尽管申请人的陈述反映了其为客户或雇主提供有价值的信息技术服务的意图，但他未提供足够的信息和证据来具体确定拟议事业，或以其他方式证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。因此，我们采纳并确认审理主任关于申请人事业国家重要性的分析和决定。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874（BIA 1994）；另见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234（D.C. Cir. 1997）（指出采纳并确认下级决定的做法“已被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8（1st Cir. 1996）（加入八个巡回法院的立场，裁定上诉裁决者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。由于所确定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar其余两项要件下资格的上诉论据。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（1976）（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526注7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉时审理替代性问题）。

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，我们认定其未确立有资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6