JUL022024_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：31569887 日期：2024年7月2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商和信息技术专业人士，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但未证明对所需职位邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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

[1] 参见 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）的行列，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了证据证明其持有相当于美国硕士学位的学历。审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，其是否符合国家利益豁免职位邀请要求的资格并值得该豁免。

在其最初提交的自述中，申请人表示她希望在美国成为一名成功的企业主和信息技术专业人士，从事软件开发和 quality assurance 分析与测试。在其应审理主任补件要求而提交的商业计划中，申请人描述了她打算成立一家有限责任公司（LLC），该公司将提供专为室内设计行业量身定制的技术解决方案，她将担任首席执行官（CEO）。根据该商业计划，公司将提供数字室内设计咨询、三维可视化和建模、虚拟现实导览、设计实施协助以及培训和支持。商业计划称公司总部将设在纽约，并将服务于多元化的客户群，包括个人房主、小型企业、大型公司和建筑公司。

在回应审理主任的补件要求时，申请人提交了证据，证明其公司的组织章程已提交纽约州州务卿备案，以及来自有意投资和与其公司合作的企业的信函。这些文件的日期为2023年7月，晚于其申请于2023年3月提交之日。资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“ 国会无意使因受益人当时不符合资格而被适当否决的申请，在受益人日后可能根据新的事实情况符合资格时获得批准。 ”）。因此，组织章程和应补件要求提交的商业信函不能在本办公室评估申请人国家利益豁免资格时予以考虑。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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。同上。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条

地区）、是否具有其他重大积极经济效应、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定申请人未证明其工作将充分超越其客户范围，以与国家重要性相称的水平对其领域产生更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其公司将具有国家重要性，因为“ [软]件开发商作为技术领域的变革推动者，在推动创新和变革方面发挥着关键作用。 ”申请人声称软件开发行业的快速增长表明“ 软件开发商初创企业的经济影响是显著的。 ”申请人提交了讨论软件开发统计数据研究以及软件开发商初创企业如何推动变革的文章。这些文章论述了软件开发的重要性，但未提及申请人或其拟议事业。本办公室对国家重要性的评估不侧重于某一领域或职业的一般重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

申请人还主张，其公司“ 有望产生重大市场影响 ”，因为该公司将进入全球建筑与设计软件市场，该市场在2021年的估值为9.6 billion美元。申请人进一步主张，其公司将为美国工人创造大量就业机会，并促进更广泛的经济发展。记录不支持这些主张。在其商业计划中，申请人称其公司将在运营第五年时雇用另外六名个人。申请人预计第一年净收入为87,520美元，到运营第五年增至350,630美元。商业计划未说明这些预测是如何作出的，且申请人未提交证据证明这一收入水平及雇用六人对纽约会产生重大积极经济影响。

申请人还主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将提供处于行业趋势前沿的先进技术。申请人的商业计划称公司将提供设计软件、建筑专业设计套件、虚拟现实头戴设备、移动应用程序和定制软件解决方案。商业计划未讨论这些工具如何具有创新性，或将以其他方式在其领域具有国家甚至全球影响。参见同上（讨论改进的制造工艺或医学进步作为某一特定领域具有国家甚至全球影响的示例）。

在上诉中，申请人提交了 H-D-2 的推荐信，H-D-2 是其前雇主，任职于
I I H-D- 赞扬申请人为其公司所做的工作，并表示她在加入其团队后不久便迅速获得晋升。H-D- 表示申请人的“ 技能、学术资格和专业知识使她成为一名杰出的候选人，无疑将为美国IT公司的福祉做出重大贡献。 ”申请人还提交了 R-Y- 的信函，R-Y- 是 的首席执行官，也是申请人的现任雇主。R-Y- 赞扬申请人为其公司所做的工作，并将她描述为“ [其]专属团队中最杰出的成员之一 ”。他还表示，像申请人这样的专业人士“ 能够对我们的经济产生积极影响，贡献并强化积极的经济外部性。 ”与申请人最初提交的支持信作者一样，H-D- 和 R-Y- 赞扬申请人过去的工作和资格，并对她未来取得成功的能力表示信心，但他们并未

2 本办公室使用首字母缩写以保护本决定中所提及个人的隐私。

论述她具体的拟议事业。Cf id. at 892（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述其具体研究的重要性及其与美国战略利益的关系）。

在上诉中，申请人还提交了一封来自B-D-W-的信函，B-D-W-是_____俄勒冈计算机科学、信息系统和网络安全教授，他在信中表达意见认为申请人符合国家利益豁免资格。W-教授指出，通过聚焦环境责任、创新与技术进步、人才培养与留用以及战略扩张，申请人的公司“已准备好在数字室内设计这一竞争激烈的领域中持续繁荣”，并且是“美国市场的重要补充”。W-教授讨论了北美和亚太地区建筑与设计软件市场的增长和价值，但他没有具体说明申请人具体的拟议事业将如何在其个人客户群之外影响她的领域。

W-教授还主张，申请人的拟议事业将通过“重塑我们与空间互动以及在空间内互动的方式，培育一个支持福祉、效率和设计民主化的环境”来广泛增进社会福利。然而，他没有具体说明申请人的公司将如何以超出其个人客户群、更广泛地影响其领域的方式提供这些增进。See id. at 889（解释“我们寻找更广泛的影响”）。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，申请人未能证明其拟议事业将充分超出其个人客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。

W-教授进一步主张，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为它“与具有国家意义的事项相交”，例如联邦政府推进建筑信息模型的战略计划、《美国创新与竞争法》所概述的培养熟练劳动力，以及通过《应对国内外气候危机行政命令》聚焦可持续发展。申请人未提交这些国家倡议的证据，而我们对国家重要性的评估并不取决于一般意义上的国家议题的重要性，而是“聚焦于外国人拟从事的具体事业”。Id. at 889。尽管W-教授提及申请人公司对环境可持续性和“技术前瞻”实践的承诺，但他没有讨论她的公司如何通过与个人客户的工作以与国家重要性相称的水平影响这些国家倡议。Cf id. at 892（引用媒体报道和其他记录国会对Dhanasar研究兴趣的证据）。

尽管相关证据确立了申请人拟议事业的实质价值，但它并未证明申请人拟议事业将具有雇用美国工人的重大潜力、其他重大积极经济影响、领域内国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。因此，申请人不符合Dhanasar的第一项要件。

申请人主张，Matter of Dhanasar不应约束我们的决定，因为其分析框架未包含在《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条的成文法中，该条并未限制我们授予国家利益豁免的裁量权。申请人有误。我们有义务遵循

Matter of Dhanasar，因为它是先例决定。See 8 C.F.R. § 103.10(b)（司法部长和国土安全部部长的先例决定在所有涉及相同问题的程序中约束国土安全部的所有官员）。

B. Dhanasar的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人根据Dhanasar框架第二项和第三项要件的资格的裁定。See 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需要的问题作出认定”）；see also 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

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位offer要求。

裁定：上诉被驳回。