JUL152024_08B5203 · 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：31477475 日期：2024年7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人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人不符合国家利益豁免的资格。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位offer要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定"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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使酌情权，[1] 在申请人证明以下事项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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 因此，上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于非公民拟从事的具体事业。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预期影响。

根据申请人在初始提交时提供的陈述，其打算利用作为软件开发人员的经验，在北卡罗来纳州建立一家公司。他表示其拟议事业"具有有益的国家影响"，通过一种创新方法"为美国的制造业做出贡献"。申请人打算提供"针对制造业的软件特定解决方案，将工业设备和机械与MES[制造执行系统]和ERP[企业资源规划]软件连接，完全可定制且透明"，这"使所属行业能够实现所需的通信，而无需依赖任何外部服务或供应商，从而吸收必要的财务和技术投入"。由于其在该领域的经验，其公司将专注于为纺织制造业提供服务。为支持其资格，申请人还提交了商业计划书、行业文章和报告副本、推荐信，以及申请人关于其将提供个人资金投资该公司的陈述及相关财务文件。

审理主任部分认定申请人的初始提交未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补充证据请求。申请人的回复包括两封专家意见书、提及申请人的带引注文章、关于联邦政府促进科学、技术和制造业进步举措的信息，以及申请人讨论其事业如何为"大量流程增加价值"的价值表。申请人主张其事业"植根于纺织行业的先进自动化和优化"，"正是这一倡议的潜在可扩展性和适用性真正凸显了其在广泛层面和国家层面的重要性"。他表示其

[2] 本办公室注意到，审理主任在否决决定中称申请人不符合在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人分类资格，且未处理申请人关于其符合持有高级学位的专业人士资格的主张。然而，审理主任在补充证据请求中承认记录已确立申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意这一认定。

为纺织行业开发的方法和技术"可以无缝过渡到其他制造业"，精简高效的制造流程"可在全国范围内带来成本节约和更高利润率"，通过这些方法实现的优化和自动化可为工人带来更专业化的角色并"为更高技能的"劳动力"铺平道路"，引入这些方法可在全国范围内带来更具环境可持续性的行业。

在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人作为软件开发人员的拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明其事业的预期影响达到国家重要性的水平。审理主任指出，虽然提交的证据强调了软件开发和信息技术在美国经济中的重要性，但Dhanasar框架中国家重要性要件的重点在于申请人的具体事业，而非其工作的整个行业或领域。审理主任表示，记录未能确立其拟议工作将如何可能对行业产生更广泛的影响或对地区或国家产生实质性的积极经济影响。关于申请人声称其协助开发的软件应用对零售、金融服务和电信公司等行业很重要，审理主任认定记录未显示这些软件应用的影响将超出某一组织及其客户的范围而对行业或领域产生更广泛的影响。审理主任进一步认定，虽然推荐信讨论了申请人的软件应用经验，但支持证据不足以确立为特定客户继续开发此类软件将达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任作出了似乎并非基于所提交证据的认定。他声称记录（包括其商业计划书）确立了其作为软件开发人员工作并创建一家为制造业专门设计低成本中间件 [3] 软件层的公司的拟议事业的国家重要性。他表示其公司将"直接连接以在工业设备"及其所持有的MES [4] 系统之间获取和发送数据，并将通过应用"IoT（物联网）/工业4.0" [5] 等数字概念使制造公司受益，这些概念对于与获取海量数据相关的软件应用至关重要。

经审查，本办公室承认否决决定中错误地包含了一些与本案申请无关的证据引用，例如称申请人由律师代理、提及预期雇主（尽管申请人打算通过其拟议公司自雇），以及指出提交的是专业计划书而非商业计划书。然而，本办公室同意审理主任的最终认定，即申请人的文件未能以优势证据证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是"具体的

[3] 申请人称"中间件是向操作系统所提供功能之外的应用程序提供通用服务和能力的软件。"

[4] 申请人将MES称为"制造业中用于跟踪和记录原材料转化为成品过程的计算机化系统。"

[5] 据申请人称，"工业4.0正在彻底改变公司制造、改进和分销产品的方式。"

该外籍人士拟开展的 endeavor。”参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。
一般而言，我们着眼于记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。
我们在 Dhanasar 中指出，“我们寻找的是拟议 endeavor 的更广泛影响”，并且“[一]项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 endeavor，例如特别是在经济萧条地区，完全可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。尽管申请人讨论了软件开发的价值和重要性，尤其是在制造业部门内，及其对整个国家和美国经济的影响，但 Dhanasar 要求我们着眼于“该外籍人士拟开展的具体 endeavor”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

我们注意到申请人的主张，即其公司“蓄势待发，将彻底变革全国制造业格局”，其公司提供针对小规模和大规模行业的定制解决方案，且“该软件的自主性、可定制性意味着它能够适应多种工业协议，使其具有内在的可扩展性”以及在各个地区“普遍适用”并可复制，这是由于“该软件的模块化特性，结合其对各种”行业的适应性。然而，记录缺乏充分证据表明其拟设公司所主张的预期影响。虽然提交的文章、报告以及专家意见和推荐信反映了申请人在软件开发项目和研究方面的技能和贡献，但证据并未证明申请人拟通过其公司开展的工作将产生达到国家重要性程度的重大影响。

此外，申请人未证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为该地区或国家提供重大经济利益，也未证明其公司的活动将在地区或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。例如，申请人的商业计划预计其公司到运营第五年将共有四名员工。此外，记录未充分显示该企业将如何支付薪金——预计到第五年将超过194,000美元——以及其他业务开支。商业计划表明申请人将提供个人资金为公司出资，并提及其在巴西和葡萄牙的银行账户和个人资产总计约相当于112,000美元。然而，记录缺乏证据显示来自申请人以外的个人或公司的投资资金，或与拟设公司合作的其他合同承诺。因此，申请人未证明其公司具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式提供重大积极经济影响。

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，作为自由裁量事项，其未证明有资格获得国家利益豁免。因此，对其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不必要的问题作出认定）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

5