JUL152024_09B5203 · 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：31491329 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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交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符合资格。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。

I. 法律

为符合基础 EB-2 签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。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，则其必须进而证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定“国家利益”一词，但 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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本质上属于酌情性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

根据申请人在初始提交时提供的陈述，其打算“ 创建一家 IT（信息技术）公司[；]组建一支由专业开发人员、设计师和营销人员组成的强大团队[；]创建具有竞争力且对消费者有吸引力的产品或服务[；]寻找合作伙伴和客户以扩大 ”客户群并增加利润；以及“ 不断改进产品和服务，监测行业变化，并适应新趋势。 ”申请人表示，其作为软件开发人员的专业背景以及其在 IT 领域的商业经验，对“ 美国具有显著优势和国家意义 ”。其计划在怀俄明州开设自己的托管公司，并“ 继续创建网站 ”，以及雇用和培训新员工。申请人还提交了商业计划书、行业文章副本和推荐信以支持其资格。

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，并签发了补充证据请求。作为回应，申请人提交了额外文件，包括一封讨论申请人专业技能及其公司未来对美国贡献的专家意见书、讨论美国政府促进数字技术和创新举措的文件，以及一份更新的个人陈述。申请人表示，其公司的主要重点将是“ 创建网站以及战略性地实施 SEO（搜索引擎优化）技术，以便为客户公司提供定制化营销服务，助力其在网络环境中成功发展。 ”其指出，公司将由网站开发、网络营销、搜索引擎优化、技术支持和销售客户服务部门组成，初期将雇用四名员工，此后每年增加五名员工。申请人主张，其 SEO 和数字广告公司将在“ 加强就业和劳动力发展、促进创新和技术、为经济做贡献、促进商业增长、参与当地社区、改善工作条件和减少收入不平等 ”以及“ 帮助社会中的少数族裔和弱势群体 ”方面在美国发挥重要作用。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的事业在全国范围内的重要性。审理主任指出，申请人表示其事业涉及 STEM（科学、技术、工程和数学）领域，且提交的证据反映了其专业成就。然而，记录未能证明其事业的潜在前瞻性影响将超出其公司及未来客户的范围。此外，审理主任认定，证据未能确立申请人的事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。申请人未能表明其拟议事业给地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”的程度。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未对提交的证据给予应有重视。其声称，记录（包括文章、报告、总统情况说明书、专家意见书和商业计划书）证明其拟议在怀俄明州建立一家网络营销公司的事业将“ 更广泛地影响行业或领域 ”、“ 减少软件开发人员的短缺 ”、影响“ 政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”，并将“ 为美国带来重大积极经济利益 ”。

经审查，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否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从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, Id. at 889。一般而言，本办公室着眼于记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了论述软件和网站开发重要性及其对美国经济影响的文章和报告，并提供了推荐信和专家意见书，描述其专业经验和成就。然而，申请人的技能、专长和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。此外，文章、报告和信件未能确立申请人的具体事业具有国家影响、雇用美国工人的显著潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。

本办公室在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 例如，一项具有雇用美国工人的显著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 890。尽管申请人论述了数字营销、网站开发以及协助企业提高其在线知名度和覆盖范围的价值和重要性，但 Dhanasar 要求本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

此外，申请人未能证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为怀俄明州、该地区或更广泛的美国经济带来实质性经济利益，也未能证明其公司的活动将在地区或全国范围内对创造就业和经济增长产生实质性影响。例如，申请人的商业计划预计其公司在前五年内将拥有24名全职员工。此外，记录未能充分显示公司将如何支付工资和其他业务开支。商业计划表明“ 项目的总投资成本 ”为39,000美元，且“ 项目预计将同时由项目发起人的自有资金 ”和借贷资本提供融资。商业计划缺乏证据显示来自申请人以外的个人或公司的投资资金，或与拟设立公司合作的合同承诺。因此，申请人未能证明其公司具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性积极经济影响。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明有资格获得国家利益豁免，此属裁量事项。因此，对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。See 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）；see also 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。