JUL272022_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：20604521 日期：2022年7月27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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一家软件开发商，寻求作为持有高等学位的专业人士类别的第二优先移民分类，以及针对附属于该EB-2分类的工作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，认定尽管记录显示申请人的拟议事业具有实质价值且他处于有利地位推进该事业，但未能证明其拟议事业具有国家重要性，或总体而言，在申请人的案件中豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免。——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，审理人员可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。2

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该外国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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，审理人员可评估如下因素：鉴于该外国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

2 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的条例将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇到的专长程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常须遵守工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长领域中显著高于通常所遇到的专长程度，才能确立国家利益豁免的资格。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

人的资格或拟议事业的性质，该外国人获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国人的贡献中受益；以及该外国人贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名软件开发商。尽管审理主任在其决定中未予讨论，但记录显示他符合持有高等学位或同等学历的专业人士资格。4 他最初表示打算为一家美国公司担任软件开发商，但在回应审理主任的证据请求（RFE）时，他表示将建立一家信息技术咨询公司，为大型公司和政府机构服务。

在其决定中，审理主任认定，虽然证据确立了申请人拟议事业的实质价值，但未显示其具有国家利益。因此，申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。此外，审理主任认定，申请人在巴西为[已隐去]工作的经验使其处于有利地位推进其拟议事业。然而，在其对Dhanasar框架第三项要件的分析中，审理主任认定，申请人关于IT行业职业短缺的主张最好通过劳工证程序解决，因此未显示任何可超过该程序固有利益的国家利益因素。由于他认定申请人未满足Dhanasar分析的第一项和第三项要件，审理主任认定申请人作为自由裁量事项不值得获得国家利益豁免。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将产生实质性经济影响，有助于在人才短缺的行业中建设熟练劳动力队伍。他还主张，其事业将带来的这些经济利益和劳动力人才供应，总体而言将超过通过劳工证程序保护国内劳动力的国家利益。经审查记录，我们同意审理主任的结论，即申请人不值得获得国家利益豁免。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

申请人最初表示计划为一家美国公司担任软件开发商，但在回应审理主任的RFE时，他表示将创办自己的IT咨询公司，并在该回应中附上了商业计划。该商业计划包括预测，申请人的企业到第五年将拥有九名员工（包括其本人），并将获得

3 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。
4 记录包括一份来自巴西[已隐去]大学的“ Titulo de Licenciado ”文凭副本，以及一份来自[已隐去]的“ Latu Sensu ”文凭，以及两所机构的成绩单，显示他完成了为期四年的数学“ 完整 ”课程。此外，就业信函证明其在完成四年学位后，在程序员和系统分析师职位上拥有超过五年的渐进工作经验。

届时营收超过1.3百万美元。基于这些预测，申请人在上诉中主张，其拟议事业将通过“建设新的熟练劳动力队伍并创造就业”产生重大经济影响，因此具有国家重要性。他还援引美国IT行业劳动力短缺的行业报告，并主张其知识和技能将“填补美国市场的空缺”。

如上所述，在第一项要件中，我们聚焦于申请人所提出的具体事业。在此，基于我们对记录的审查，我们同意审理主任的结论，即申请人作为IT行业顾问和创业者的拟议事业在商业领域具有实质价值。

转向国家重要性，我们注意到相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其在IT行业工作的国家重要性，而非该行业整体的国家重要性。在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Id。我们还指出，“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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

我们将首先考虑申请人的主张，即其创建新企业将具有雇用美国工人的重大潜力。虽然其商业计划预测在创建后五年内雇用八名额外工人，但记录中缺乏书面证据表明拟议企业具有这样做的重大潜力。更重要的是，证据并未表明，即使该企业能够在五年内雇用八名工人，这也会产生重大积极经济效应。虽然商业计划未提及拟议公司的具体地点，但它包含与佛罗里达地区IT咨询公司的比较。但记录缺乏证据表明[已隐去]是经济萧条地区——Dhanasar中所提供的例子——或者以预计中位工资61,800美元雇用八名工人否则会对该地区产生重大积极经济效应。

申请人还高度重视美国IT工人的短缺，特别是在其专长的[已隐去]领域，并主张其工作以及他将培训的员工的工作都将有助于解决这一短缺。记录包括支持IT工人普遍短缺的媒体和政府报告。然而，如上所述，Dhanasar框架的第一项要件聚焦于申请人的具体拟议事业。证据并未表明拟议雇用八名IT工人会在IT行业产生更广泛影响。

经审查，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其创办IT咨询公司的拟议事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

在Dhanasar框架的第二项要件中，我们将焦点从拟议事业转向申请人。审理主任主要基于对申请人在巴西[已隐去]银行前同事的两封信的审查，认定申请人在该雇主的软件开发项目中的经验使其处于推进其拟议事业的有利地位。

然而，我们注意到拟议事业的大部分并非聚焦于申请人自身的软件开发活动，而是聚焦于其创建一家雇用从事该工作的员工的新公司。虽然我们同意其作为软件开发人员的资质和经验足以使其能够继续在美国从事该领域工作——这是其最初拟议事业的实质——但记录并未表明其作为创业者处于有利地位。

如上所述，Dhanasar裁决列出了在确定申请人是否处于推进其拟议事业的有利地位时可考虑的若干因素，包括若干与创业事业相关的因素。这些因素包括在类似努力中的成功记录、实现拟议事业的任何进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。在本案中，记录缺乏支持上述任何因素的证据。具体而言，虽然证据包括申请人的简历和来自前雇主的几封经验证明信，但没有证据表明他此前曾尝试或成功创办新企业。此外，记录缺乏实现该事业的任何进展的文件，这可能包括将企业设立为法律实体、企业注册、获得任何必要资金、租赁或购买企业实体空间，以及雇用员工和承包商。进一步，记录中没有迹象表明申请人已成功获得潜在投资者或客户的兴趣。虽然“我们并不……要求申请人证明其事业最终更有可能成功”，Dhanasar at 890，但在此记录并未表明申请人除撰写了一份商业计划外——该计划包含的关于其作为软件开发人员成就的信息多于其拟议企业前景的信息——已为创办新企业做出任何准备。因此，我们不同意审理主任的意见，并认定申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 总体而言批准豁免是否符合国家利益

如上所述，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项和第二项要件，因此他未能证明其应作为自由裁量事项获得国家利益豁免。因此，我们无需根据第三项要件确定总体而言批准对所请求分类的工作邀请要求豁免是否符合国家利益。然而，我们将简要指出，申请人基于IT行业劳动力短缺的论点不具说服力，因为劳工证程序的目的是识别没有合格、愿意且可用的美国工人的职位。此外，虽然申请人主张劳工证程序冗长且可能因招聘延迟而使公司花费金钱，但他并未证明对其服务有迫切需求。

III. 结论

申请人已证明其作为持有高级学位或同等学历的专业人士的资格。然而，他未能表明其有资格或作为自由裁量事项另行应获得对工作邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。