MAR182024_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：30242533 日期：2024年3月18日

对内布拉斯加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）

申请人是一名有志于应用/软件开发的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致认为，USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明其符合国家利益而豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力者。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此还需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是归类为EB-2类别的申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

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。唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

提交申请时，申请人是纽约州纽约市某机构的研究助理。申请人拟从事的事业是作为创业型软件开发者，意图“ 设计一款实现人脑与计算机共生的应用程序 ”。申请人的“ 促进在线搜索的网络应用程序 ”将“ 提供视觉上引人入胜且具有互动性的搜索结果 ”。一个例子是申请人开发的一款软件应用程序，该程序可交互式搜索并显示来自GitHub的信息。GitHub是由微软公司拥有的一个基于开放的、免费使用的代码托管平台，用于版本控制和协作。

基于下述理由，本办公室认定申请人具有实质价值的拟从事事业未达到国家级重要性的水平。因此，本办公室认定申请人未依据Dhanasar所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

A. 实质价值和国家级重要性

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

1. 实质价值

审理主任认定申请人的拟从事事业不具有实质价值，因为其在生物学和神经科学方面的教育背景与软件开发领域的事业无关。但本办公室在依据Dhanasar分析框架第二项要件评估申请人的资格时，才评估个人申请人的资历。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar at 889。申请人将其事业描述为“ 企业家 ”，寻求“ 设计一款实现人脑与计算机共生的应用程序 ”。本办公室面前的记录包含将申请人的拟从事事业定性为“ 企业家 ”的证据，该领域属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围。因此，本办公室认定记录支持申请人拟从事事业具有实质价值，并撤回审理主任的相反结论。

2. 国家级重要性

审理主任认定申请人的事业不具有国家级重要性，因为其在生物学和神经科学方面的教育背景与软件开发领域的事业无关。但Dhanasar分析框架的第一项要件聚焦于拟从事的事业。因此，个人申请人的教育背景等属性与审查拟从事的事业是否达到国家级重要性水平无关。1 因此，本办公室不同意申请人关于其拟从事事业具有国家级重要性的理由。

尽管本办公室不同意审理主任的理由，但本办公室同意审理主任的最终结论，即申请人的拟从事事业不具有国家级重要性，尽管理由不同。在依据Dhanasar确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它具有

1 这些事项与依据Dhanasar框架第二项要件证明资格相关。

在某一特定领域内的国家甚至全球影响。”Id. 本办公室还指出，“[一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”Id at 890。因此，审查的不是该非公民将填补或履行何种职责或从事何种职业，而是其结合职业和职责的实际计划。

申请人展示了其事业的潜在全球或国家影响、任何更广泛的影响，以及任何源自其基于过去在该领域工作而对拟议事业的具体个人执行所产生的积极经济效应。申请人提交至案卷的证据材料总体上并未偏离这一核心主张。但申请人的主张凸显了对Dhanasar框架第一项要件的根本误解。第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人对该拟议事业的执行。因此，Dhanasar框架并不关心拟议事业的成功与否，也不关心申请人此前在其事业领域的过往记录。

例如，申请人向案卷提交了数封推荐信。但这些信件主要描述的是申请人胜任地履行其被分配的工作职责，或以其他方式描述其此前所做的工作。申请人过去成功履行工作职责并不支持其事业的国家重要性。申请人在过去履行职责的方式如何具有全球或国家影响、更广泛的影响或积极经济效应，并不足够明显。而且，写信人在其信件中提及的研究成果属于与申请人拟将其事业置于其中的申请或软件开发领域无关的领域。此外，尽管部分信件提及了申请人的I I应用开发，但它们并未充分描述其应用软件的开发如何具有国家乃至全球影响，也未指明其开发所产生的任何更广泛影响。

同样，申请人通过参加研讨会或继续专业教育活动而获得的教育资历和专业证书，不足以证明其拟议事业的国家重要性。2

从申请人的职业计划中看不出其拟议事业如何上升到国家重要性的水平。尽管职业计划描述了其打算提供的服务范围，但它并未充分显示这些产品和服务如何延伸至利用该产品或服务的个人或实体所在邻近范围之外。换言之，申请人开发实现人脑与计算机共生的软件应用将如何对其领域产生超越使用者的全球乃至国家影响，并不足够清楚。职业计划也未指明拟议事业的更广泛影响。申请人将 认定为一种以交互方式显示GitHub搜索结果的新颖方法。但I I的益处如何广泛涉及上升到国家重要性水平的事项，并不明显。例如，申请人将开发一种与搜索结果交互的新方法以及增进工程师及其雇主对软件开发的理解认定为I I所涉及的事项。但

2 申请人关于其在其拟议事业领域过去成功表现的主张，以及关于其成就和认可的证据和信息，更适合用于证明其符合Dhanasar框架第二项要件下的资格。

案卷所载证据并不足够清楚地表明，解决这些挑战如何具有全球乃至国家影响。此外，案卷未指明或充分支持其拟议事业（开发诸如I I之类的应用）所产生的任何更广泛影响。

我们在Dhanasar案中说过，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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。申请人的上诉笼统提及拟议事业创造就业和创收的能力。但申请人的个人陈述和职业计划并未指明任何具体方法或指标，足以支持可归因于其拟议事业的就业创造或创收。

USCIS可自行裁量，将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见或专家证言。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件或意见陈述并非资格的推定证据。Id。申请人提交了两份专家意见陈述。但这些意见陈述并未说明申请人的拟议事业如何上升到影响国家重要性的水平。两位写信人在发表意见时均仅关注申请人的能力和成就。如我们此前所述，第一项要件关注的是拟议事业。因此，申请人的能力和成就并非评估拟议事业国家重要性的相关考量因素。写信人并未在其对申请人能力和成就的描述之外进一步评估申请人的具体事业，以及该事业如何能够产生全国性或全球性的预期积极影响，或其对信息技术领域具体贡献的更广泛影响。写信人也未充分描述任何积极经济影响。换言之，作者们未能令人信服地阐明申请人事业的潜在预期影响，以致无法对拟议事业的潜在预期影响进行有意义的评估，以确定其是否上升到国家重要性的水平。此外，两位作者似乎均与申请人事业拟在其中运作的申请或软件开发领域无关。

总之，案卷不包含相关、具有证明力或实质性的证据，足以证明申请人的拟议事业通过国家乃至全球影响、其对其领域的更广泛影响或其积极经济效应而具有潜在预期影响。因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

基于上述理由，申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。由于案卷中的证据未能证明其拟议事业如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样具有国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；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）。

裁定：上诉被驳回。