MAR312022_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：20412830 日期：2022年3月31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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名机械工程师和软件程序员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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，即作为高级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) 属于持有高级学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高级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，将预期实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其在美国科学、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)项关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法或相关法规均未界定“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请之框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，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努力中的成功记录；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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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

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 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑，必须表明总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

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。4 因此，上诉中需确定的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其符合Dhanasar分析框架第一项要件下的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份陈述，表明其有“ 两个研究项目 ”，“ 均为高潜力项目，能够以极低成本为小企业提供前沿的商业和工程解决方案！ ”关于第一个项目，申请人声称：

我的IT研究项目名称为！
！它面向诊所、教堂、日托中心、酒店等。
……！结合_____及许多其他自动化
功能，以在企業与其客户之间建立沟通。目标是以降低的成本将服务带给小企业！

关于第二个项目，申请人主张：

该项目是一台_____机器。设计目标是生产一台
所需加工部件最少的机器。该机器将利用本地采购
材料，制造成本低。最终目标是为可能没有一千美元购买
市面上类似产品的本地工匠生产功能性机器。

在补充材料中，申请人提供了两份其撰写的研究项目文件，标题为_____和_____，描述了项目的背景、方法和目标。
针对审理主任的证据请求，申请人进一步阐述：

是一个四合一项目。它是对任何_____客户面向业务场景中典型工作流程的研究工作，此类业务提供诸如_____
常规服务。它涉及企业如何管理涌入的_____

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类，关于其作为具有特殊能力个人的分类的裁定已无实际意义。

或激增或流量，涉及日程安排、签到、通知和响应
通过自动化，而不对其有限的资源（如材料、设备
和人员）造成压力。该项目始于Microsoft Excel电子表格，已通过应用各种API（应用程序编程
接口）转化为编程。该项目现处于测试和开发阶段。
中的四个平台分别面向典型的诊所、酒店、教堂和日托业务流程。
小企业可通过利用其
现代IT服务产品与其客户沟通而受益。它已在
Microsoft Azure云平台上持续发布，并正在由本地用户测试
和进一步开发。

是我的第二个研究项目，涉及一台由原动机驱动的、通过[已隐去]的作用运行的[已隐去]机器。它被开发用于[已隐去]从锯木厂出来或直接从[已隐去]商店的货架上取下的[已隐去]。对于所考虑的设计，[已隐去]被用于进行所有设计计算和估算。该设计、功率和机器部件的能力可根据生产阶段的需要按比例缩放至更低或更高的英寸数[已隐去]。该项目的概念正在被独特地研究，以消除典型[已隐去]机器设计和制造中的复杂性，使用现成可得的材料，从而使机器设计简单、成本低廉。主要目标是消除或减少铸造技术、焊接或任何其他复杂制造方法在生产[已隐去]机器中的使用。因此，超过百分之五十的机身部件将是用角铁条编织的木材，以提供强度和稳定性。

申请人还提交了一份[已隐去]以及一份[已隐去]的潜在投资者名单。审理主任认定，申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，5 申请人主张：

具体而言，我有两个项目，均旨在降低潜在用户的成本。如前所述，第二个项目仍在进行最终设计审查，目前所有精力都集中在第一个项目上。第一个是IT项目，本上诉即基于该项目。设计目标是进入一个在美国和全球范围内常被忽视的特定细分市场——小企业！小企业在美国是创造就业的机器。[已隐去]将于2021年8月在德克萨斯州注册，注册后将向小企业提供成本更低的服务。

5 在上诉中，申请人提供了两份独立评估、一份预计销售预测、客户支持电子邮件以及[已隐去]的雇主识别号码证据。然而，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为它未在审理主任面前提交。见 Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人已被告知所需证据并获得合理机会在驳回前为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉中提交的证据 ”，且“ 我们将根据[已隐去]首席之前的诉讼记录裁决上诉 ”）；另见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

基于上述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性方面。在上诉中，申请人声称[已隐去]不仅同意采用该软件，而且同意预付最高$500K作为初始种子投资”，并且“我们的名单上已有五名潜在投资者。”申请人为其项目获取资金的能力涉及框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，他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。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。相关问题不是个人将从事的领域或行业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟从事的具体事业。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“[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。”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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。在此，记录未能充分解释或记录具体拟议事业的潜在预期影响，以支持认定其具有国家重要性。

尽管他的文件描述了每个项目将如何运作，包括技术、成本和营销策略，但申请人未证明其任一项目在商业或[已隐去]或设计领域的影响。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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录未显示他的项目将在某一领域产生任何国家或全球范围的影响。

同样，虽然申请人的陈述反映了他打算为其客户提供更高效的商业和设计或制造服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在本案中，申请人未证明其拟议事业将充分超越其潜在客户或顾客，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响各个行业或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。申请人未证明其事业为区域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”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称[已隐去]将作为IT服务运营，需要团队员工”，并且“将自然创造就业并产生收入”，但申请人的证据不支持其主张，他也未提供证据表明项目将实施的地区经济

萧条、项目将导致在这些地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为这些地区或其人口提供重大经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对裁决结果不必要的争议作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代争议）。