MAY232024_10B5203 · 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：31069981 日期：2024年5月23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）

申请人是一名系统工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项，1 在申请人表明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 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本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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，且记录支持该认定。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其满足Dhanasar三项要件中的任何一项。在上诉中，申请人主张证据足以证明其满足Dhanasar框架下的全部三项要件，并且作为自由裁量事项，其otherwise值得获得国家利益豁免。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。参见 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，我们考虑其潜在的预期影响。

在一封支持信中，申请人的律师声称其是一名系统工程师，“ 在通信和信息技术领域拥有超过40年的经验 ”，并为其母国哥伦比亚的IT领域做出了贡献。律师对申请人的拟议事业描述如下：

[T]为美国的中小型公司（SMEs）提供简便、负担得起且短期的业务管理IT解决方案，如ERP/CRM（企业资源规划/客户关系管理），以加强其内部流程、效率并拓展其市场，同时通过数字工具改善客户关系。此外，通过其事业，其将在政府和公共行政机构中提供并实施GRP/CRM（政府资源规划/客户关系管理）IT服务，以改善内部流程，同时确保公共资源的透明度。

在随申请提交的行动计划中，申请人表示其拟议事业面向两个方面。具体而言，其表示：

第一是在美利坚合众国的中小型公司这一细分市场中提供ERP/CRM企业解决方案实施服务。这一公司和经济群体首先需要加强其内部流程以更加敏捷并拓展其市场，然后通过提供当今数字世界所提供的一系列工具来改善客户关系。实施的高成本和复杂性阻碍了它们获得此类技术。因此，以低成本、短期且简便的方式提供我们的服务，是

促进其增长、并因此促进经济增长的桥梁。其次，提供并实施政府或公共行政GRP/CRM解决方案，促进州和地方政府向公民提供服务，支持改善内部流程使其敏捷、简单和便捷，并确保公共资源管理的透明度。以上所有内容均在一个生态系统中进行，其中州、企业和公民在智慧城市模式下和谐互动。

除行动计划外，申请人还提交了个人陈述、其学历证书副本、支持信和推荐信，以及行业文章和报告。

审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但其初始提交的材料未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任观察到，申请人的证据未就其打算在美国做什么提供具体见解，也未表明其拟议事业将具有潜在的预期影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。因此，审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求详细描述申请人的拟议事业，以便根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

在回复中，申请人概述了其拟议事业，表示其打算“ 利用[其]在ERP、GRP和CRM软件的构建和实施方面35年的丰富经验和知识，以及政府财务软件的构建和实施以及ICT（信息与通信技术）解决方案的创建/管理，以开发商业模式，促进ERP软件在美国公司和小型企业中的增长和实施，根据小企业管理局（SBA）的数据，这些企业占所有公司的99.9%。 ”其还表示打算开展以下活动：

- 对小企业细分市场以及ERP软件行业的竞争进行严谨的市场研究。
- 创建一份足够详细的商业计划，以便与潜在战略盟友进行交流并推广。
- 与在咨询、教育和培训、软件工程、计算机基础设施服务和营销服务方面具有优势的美国公司建立战略联盟。

此外，其还提交了一份更新的个人陈述以及额外的推荐信和行业文章，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性积极经济影响，或者拟议事业对美国国家经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见

强调其资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。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，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。 ”同上，第890页。

首先，我们注意到申请人在上诉中主张，审理主任滥用了其自由裁量权，未能处理所有证据，并援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。然而，Buletini 案法院并未否定审查所提交证据的质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini 裁决也未表明，如果美国公民及移民服务局（USCIS）未对每项证据逐一分析，即构成滥用自由裁量权。当 USCIS 对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无必要处理申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引述 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)）；另见 Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。我们认定，记录表明审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任并未逐一处理每项证据。

经审查记录，我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分文件说明拟议事业如何具有国家重要性。虽然申请人的陈述和证据反映其意图为中小型企业构建和实施各类软件，但他未提供充分信息和证据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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响企业管理软件市场或更广泛的美国经济。

在整个记录中以及在上诉中再次，申请人指出其教育、技能、知识及其在其领域中的成功记录。申请人还提供了几封支持信，讨论其在软件工程领域的经验。2 然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人身上 ”。见同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家

2 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考量了每一项证据。

重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。

我们注意到申请人提交了关于 ERP 系统在现代企业运营中的作用以及 IT 行业趋势的文章、报告和政府举措信息。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“该[非公民]拟从事的具体事业”。同上，第889页。申请人必须证明其具体拟议的实施 ERP 及相关软件的事业具有国家重要性，而非软件工程领域的重要性。虽然我们注意到出版物中的研究结果支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定，但它们并未确立该事业具有国家重要性。

申请人提交了支持信，谈及其在领域中的品格和才能。例如，一封来自 _____ 的信件为申请人背书，称赞其开发了一项专有软件产品，并断言其在企业管理软件领域的专业知识将极大地促进美国经济。一封来自 _____ 的信件同样称赞申请人作为软件工程师的能力，并推荐其获得所请求的分类。一封来自 _____ 的信件讨论了申请人在软件和数据工程领域的贡献，并指出其工作对 I I
I I 产生的积极影响。尽管写信人赞扬申请人作为软件工程师的成就和能力，但没有任何作者讨论申请人的具体拟议事业。相反，作者主要关注申请人的品格、技能和过往成就。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未提供关于申请人实施业务开发软件的拟议事业将如何在其客户之外对该地区或行业产生积极影响的见解。再次，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。同上。

申请人的行动计划包括行业概述以及其希望未来组建的潜在团队的组织结构图。然而，该行动计划缺乏时间表或诸如行业和市场分析、商业策略和财务预测等文件，因此不足以证明申请人拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响。具体而言，虽然该行动计划包含其在业务开发软件实施领域未来工作的一般性提案，但它未确定具体目标地区，也未证明其事业的未来人员配置和商业活动将为美国提供重大经济利益。此外，它未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，申请人未提供充分证据证明其将雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定地区或其人口提供重大经济利益。

我们认可软件工程和业务开发软件实施的价值；然而，仅仅在重要领域工作不足以确立

拟议事业的国家重要性。我们认定，申请人未表明其拟议事业将充分超出其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响业务开发软件领域或更广泛的美国经济，因为其证据和陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供其所声称的经济和业务发展利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例裁决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。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在 Dhanasar 其余要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未证明其符合资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。