OCT292024_06B5203 · 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：30174723 日期：2024年10月29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）

申请人是一名在信息技术（IT）领域工作的个人，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的职位offer要求。见本法第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）可酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为酌情事项值得获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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（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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其作为酌情事项值得获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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，USCIS 可作为酌情事项 [1] 批准国家利益豁免，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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人最初将其拟议事业描述为打算将其现有的软件开发公司扩展至美国。他描述了自己创建并将进一步开发的软件，该软件将收集某些数据以促进工作场所安全——如他所述，该软件旨在“ 帮助/劝阻/最大限度减少 ”中小型公司的职业事故。在回应补件通知时，申请人提供了以下陈述以概述其拟议事业：

作为[我公司]（美国子公司）的多数股东，我获得永久签证在美国生活和工作目标，是使[该公司]成为领先的定制软件制造企业，并开始向国际市场开放，加强美国与拉丁美洲和欧洲的贸易关系。由于我领导[该公司]近十年，我有信心能够运用必要的技能来发展一项业务，为美国的技术和经济竞争力做出贡献。

申请人还就其事业提供了以下内容：

我的事业包括完成我一直在开发的……产品。该产品将惠及所有关心员工福祉的公司，尤其是与工作场所安全与健康相关的公司。尽管它最初是为石油和天然气行业的公司创建的，但[该产品]可应用于所有类型的公司。[该产品]旨在预防与油田相关的事故。不过，它也可用于办公室，以预防楼梯上的事故[并]确定坐姿和硬拉的正确姿势。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但他未能证明其拟议事业将具有国家重要性。在上诉中，申请人

[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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

主张审理主任的决定未考虑或讨论记录中的所有证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据 Dhanasar 分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重于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。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上 at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找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具有国家甚至全球影响 ”。同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果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，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。 ”同上 at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。同上 at 889。

申请人最初主张——并在上诉中再次主张——记录中与信息技术（IT）领域相关的某些文件确立了其事业的国家重要性。这些文件描述了政府鼓励美国中小企业发展以及政府IT使用现代化的举措；科学、技术、工程和数学（STEM）领域人才对美国经济和社会福祉的重要性；以及职业安全与健康管理局的商业实践建议。然而，这些材料并未充分说明申请人通过一家公司提供IT服务的计划——根据其商业计划，该公司“ 将帮助组织利用最新的数字化转型工具实现运营效率 ”。虽然所提供的文件涉及申请人打算发展其业务的领域，但并未说明申请人经营一家IT服务公司的个人事业将如何具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

申请人的商业计划指出，“ 运营自动化是美国公司的最高优先事项之一 ”，并声称其公司“ 将寻求与大学建立战略联盟，在医学、机器人技术、农业技术、职业安全与健康领域开展研究项目，以改善人们的生活质量…… ”。然而，商业计划并未指明其公司在特定研究项目或公司在此类项目中的角色方面有任何具体意图，也未解释其公司将如何与其他实体合作以实现对特定行业或领域的国家影响。本办公室还注意到，尽管商业计划描述了其工作安全软件产品，但并未解释该产品与当前工作场所安全技术或其他安全措施相比如何，也未解释该产品将如何以具有国家重要性影响的方式部署。

关于针对申请人公司的具体预测，其商业计划估计，到运营第五年，他将雇用至少20名工人，支付212,497美元的工资税，并产生2,048,000美元的销售额。然而，申请人未能证明其拟议事业将对行业或领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。例如，根据记录中提供的统计数据，该领域预计到2022年收入将增至44.8亿美元，申请人在该领域经营一家公司如何会产生Dhanasar案所设想的“ 重大经济影响 ”水平的积极经济影响，这一点并不清楚。Id. at 890。此外，商业计划中的预测没有客观证据支持，以证明其公司如何会对该领域或任何规模的经济产生预期的国家影响。申请人的主张没有为其预测提供客观依据，这些数字也没有得到足以证明该公司很可能产生积极的国家经济影响或领域内国家预期影响的证明性证据的佐证。申请人未提供充分证据表明他将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口提供重大经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人未能基于其潜在的就业创造或对美国经济的影响充分证明其拟议事业的国家重要性。

商业计划还强调，申请人拟议的事业将解决美国的IT和STEM劳动力短缺问题，并强调软件开发人员的就业预计将从2020年到2030年增长22%，“ 远快于所有职业的平均水平 ”。然而，我们注意到，一般劳动力市场中的机会波动并不能证明其事业将对IT服务提供商或其他STEM专业人员所服务的众多行业中的任何一个产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响。目前不清楚商业计划中所述规模和范围的企业将如何解决IT或STEM领域任何所谓的劳动力短缺，从而构成国家层面的影响。

商业计划还主张申请人通过为其公司的潜在人员和实习生提供培训和指导来实现“ 知识转移 ”的意图的重要性。然而，我们注意到，虽然USCIS政策手册指南规定，STEM领域的拟议教学活动“ 可能与美国教育利益相关而具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。 ”2 在此，申请人未解释其拟议事业将如何对STEM教育或培训领域产生更广泛的影响。此外，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人向其员工传授知识的意图不被视为会对其领域产生广泛影响的活动。

申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来重大积极经济影响。具体而言，他

2 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)。

未能表明其企业将为任何特定地区或整个美国提供重大经济利益。因此，商业计划未能证明申请人事业对区域或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；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）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。