APR272023_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：26480808 日期：2023年4月27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）

申请人是一名计算机软件工程师，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给予国家利益豁免。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。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。Matter of Christa'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的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 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) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS 可行使自由裁量权，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该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。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

最初，申请人概述了其学术和就业经历，她声称目前担任软件质量保证（QA）工程师，并对该事业描述如下：

未来几年，我的目标是：

- 获得 UltimateQA 提供的自动化测试高级技术认证；
- 获得 ISTQB 认证；
- 成为[已隐去]的讲师；以及
- 成为高级 QA 工程师。

在补件通知（RFE）中，审理主任确认了申请人的初始提交材料，但告知她（相关部分），她未提供拟从事事业的详细描述，也未说明其为何具有实质价值和国家级重要性。审理主任进一步告知申请人，记录材料不满足 Dhanasar 任何一项要件，并要求提供针对每项要件的额外证据。

针对审理主任的补件通知，申请人提交了（相关部分）一封日期为2022年7月21日的信函，该日期在2021年申请提交日期之后。该信函包含一份五年职业计划，与申请人最初对拟从事事业的描述存在重大差异。申请人为回应补件通知而提交的五年计划摘要如下：

- 第1年：[已隐去]的高级 QA 工程师，以及[已隐去]的讲师/导师
- 第2年：认证 Scrum Master
- 第3年：项目经理
- 第4年：MBA

• 第5年：[已隐去]高级总监，数字产品管理与敏捷交付

申请人还在回应审理主任补件通知时表示，“ 我已经实现了五年职业计划的第一步，成为高级 QA 工程师（我在[已隐去]的实际工作），并担任[已隐去]的讲师/导师[原文如此]。 ”

申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新事实获得资格后获批。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人最初并未表明其拟从事的事业包括成为认证 Scrum Master 和项目经理、获得工商管理硕士学位以及成为高级总监。相反，她表示其事业包括获得某些认证、成为[已隐去]的讲师以及高级 QA 工程师。由于申请人在回应补件通知时首次表示其拟从事的事业将包括这些额外追求，它们构成一套新事实。该套新事实对 Dhanasar 第一项要件具有重大意义，因为它涉及拟从事事业的价值及其潜在预期影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-90。由于回应补件通知时提交的新事实构成对申请的重大变更，它们不能也不得用于确立资格，本办公室无需进一步处理。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

除因上述理由不能确立资格、回应补件通知时提交的新事实外，申请人在回应补件通知时声称，成为[已隐去]的高级 QA 工程师以及[已隐去]的讲师/导师具有实质价值，因为：
由于[已隐去]愿意在欧洲国家发展，我对多种欧洲语言和习惯的了解对软件开发以及在软件测试中建立最大关注点非常有帮助（客户期望因国家而异）；提供对欧洲市场无与伦比的接触机会，持续创新以推动新市场的参与度、忠诚度和成果。

申请人在补件通知回应中进一步声称，“ 对美国经济而言，及时交付良好可用的应用程序/软件非常重要，而要做到这一点，测试环节非常重要；这将确保应用程序/软件按预期运行，并且使用起来是安全的。 ”申请人还在回应补件通知时表示：

我的工作将维持该领域的增长，并帮助直接和间接创造更多就业机会。直接是因为我工作的公司将持续增长，因而需要更多员工；间接是因为我们

开发的应用程序/软件将帮助其他专业人士工作，从而发展其业务并创造就业机会[原文如此]。

审理主任认定（相关部分），“ 证据未能证明[申请人]拟从事的事业具有实质价值和国家级重要性。 ”审理主任确认了申请人为回应补件通知而提交的材料，但指出这些材料“ 不充分，因为该职业计划是在初始提交日期之后完成的，且未说明拟从事的事业如何具有实质价值。 ”审理主任进一步指出，“ 未提交进一步证据以证明[她]满足该要求。 ”同样，审理主任观察到申请人“ 也未提交证据表明其事业如何对美国具有国家级重要性 ”，例如“ 关于拟从事的事业如何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）的说明或证据[原文如此]。 ”

在上诉中，申请人声称（相关部分）如下：

该审理官员称，拟议事业（endeavor）的实质价值要求未获满足，因为描述所有这些要求的职业计划仅在回复补件通知（RFE）时提交，而非在首次提交申请时提交。但补件通知（RFE）的意图是提供更多信息并更好地解释各项要求。因此，我们在此看到关于第一项要件（prong）的错误结论。

该审理官员称，拟议事业（endeavor）的国家重要性要求未获满足，因为我没有提交必要的证据。同样，我们在此看到错误结论，因为在我的案件中，可以找到关于我的工作为何具有国家重要性以及为何会直接和间接创造新就业机会（即使在经济萧条地区）的详细解释[sic]。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业（endeavor） ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件（prong）所要求的国家重要性的事业（endeavor）示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业（endeavor），例如“ 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 ”。Id. at 889-90。

申请人在上诉中主张，审理主任（Director）认定其在回复补件通知（RFE）时首次作出的陈述不能确立资格，属于错误，该主张不能成立。USCIS可酌情要求申请人提供更多信息或证据，如果“ 所有要求的初始证据未随福利请求提交，或未证明资格 ”，或如果“ 所有要求的初始证据已提交，但该证据未确立资格 ”。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)-(iii)。然而，“ 如果为回应补件通知而提交的证据未确立在福利请求提交时的申请资格，则应驳回该福利请求。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。尽管申请人可以如申请人在上诉中所主张的那样，在回复补件通知（RFE）时“ 提供更多信息

并更好地解释”，但记录仍必须确立在提交时的资格，而非基于提交时并不存在的新事实。See id。因此，审理主任（Director）认定申请人在回复补件通知（RFE）时首次作出、提出新事实的陈述不能确立资格，并无错误。See id。

记录未确立申请人的拟议事业（endeavor）——即获得某些认证并成为[已隐去]的讲师和高级QA工程师——同时具有实质价值和国家重要性，如Dhanasar第一项要件（prong）所要求。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人的工作——无论是作为QA工程师还是作为讲师——似乎有利于其雇主和客户。然而，记录未确立申请人作为高级QA工程师或讲师的工作将如何具有“在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”，或更广泛的影响，例如“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”。Id. at 889-90。例如，申请人笼统地声称其雇主将增长“因而将需要更多工人”，且其雇主使用该软件的客户将间接“创造就业机会”。然而，申请人未在记录中确立她认为其事业（endeavor）将直接或间接创造的就业类型；填补她认为其事业（endeavor）将创造的就业岗位的工人数量；填补她认为其事业（endeavor）将创造的就业岗位的工人将工作的地点；这些地点是否为经济萧条地区；以及可能确立拟议事业（endeavor）是否具有“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”的其他细节。Id。同样，尽管申请人笼统地称其“对多种欧洲语言和习惯的了解对软件开发以及建立软件测试中最重要的关注点非常有帮助”，但记录未确立其文化知识将如何具有“在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响”，而非仅仅在特定项目上有利于其雇主及其客户。Id。

总之，申请人未确立拟议事业（endeavor）同时具有实质价值和国家重要性，如Dhanasar第一项要件（prong）所要求；因此，其不符合国家利益豁免（national interest waiver）的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件（prong）的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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（prong），我们认定申请人未确立作为酌情事项的国家利益豁免（national interest waiver）资格，或在其他方面不应获得该豁免。

命令：上诉被驳回。