JAN172025_02B5203 · 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：32125426 日期：2025年1月17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）

申请人是一名软件质量保证分析师和测试员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录不能证明申请人作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3在本次上诉中提交至本办公室。

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

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得作为自由裁量事项获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人是一名软件质量保证分析师和测试员，其拟议事业是在美国从事该领域工作。审理主任认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。然而，审理主任认定申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张审理主任在该认定上存在错误。本办公室认定记录不能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此其作为自由裁量事项没有资格获得国家利益豁免。

A. EB-2分类

申请人提交了其电气工程外国学位的文凭和成绩单，以及一份学术评估，该评估称其学位等同于美国电气工程理学学士学位。此外，申请人提交了雇佣信函，证明其在该专业领域具有五年逐步提升的经验。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Id. 申请人称其拟议事业是在美国继续担任软件质量保证分析师和测试员。记录包括关于软件质量保证和测试重要性以及该领域现状及其影响的行业报告和文章。本办公室认定申请人的工作具有实质价值。

[1] 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上诉法院一致认定，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）。

2. 国家重要性

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未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在讨论潜在未来影响之前，本办公室注意到申请人在提交申请时未充分详细描述拟议事业。在初始提交中，申请人称其拟议事业是作为独立承包商在美国“ 继续发展为一名优秀分析师和软件质量测试员 ”，并概括描述了该职位的职责，同时补充称其已获得美国雇主的两份录用通知。在回应补证通知（RFE）时，申请人称其接受了其中一份录用通知，担任高级测试开发工程师，目前正在从事其雇主的紧急警报系统项目以及其他项目。在上诉中，申请人称其拟议事业是“ 继续开发紧急警报系统 ”。然而，开发紧急警报系统是与申请人新雇主相关的项目，且申请人在提交申请时其事业并不包括该项目。因此，在回应RFE和上诉时将该项目的性质描述为其拟议事业，将构成对其拟议事业的实质性变更。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。然而，由于此前未通知申请人本办公室将视此为实质性变更，且申请人没有机会就此问题提交书面论证意见，本办公室将把该项目作为其作为软件质量保证分析师和测试员的整体拟议事业的一部分进行讨论。

在上诉中，申请人主张审理主任认定其拟议事业缺乏国家重要性存在错误。他首先称其拟议事业具有国家甚至全球影响，因为他正在从事一个紧急警报系统，其雇主已就该系统与美国政府合作。根据Dhanasar，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录不清楚该项目的影响中有多少可归因于申请人或其雇主。例如，不清楚其具体贡献将对系统产生多大影响，以及其工作是否对其领域具有更广泛的影响。记录证明他正在从事该项目并为该项目作出了贡献，然而，在没有更多关于其在项目实施中角色的信息的情况下，本办公室无法确定其未来影响。因此，即使该项目的影响可能具有国家或全球影响，记录也不能证明申请人的具体角色将具有国家或全球影响。

申请人讨论了其雇主的另一个项目——安卓自动化操作系统。申请人指出其“ 对该系统有深入了解 ”，并以其过往经验为例；从事用于汽车以防止事故的软件工作。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未来影响。Id. 尽管本办公室认可其经验及其过往工作产生的积极成果，但这不能证明其工作的国家重要性，因为它并未说明拟议事业的未来影响。虽然过往经验对于第二项要件的分析（即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业）可能具有说服力，但它不足以证明国家重要性的主张。

申请人主张其拟议事业将广泛增进社会福利。他强调其在紧急警报系统项目上的工作，称该项目“有助于国家安全、拯救生命并减少物质损失”。他还称其雇主与几乎所有汽车制造商都有合作关系，并且是美国销售的新车中75%的主要卫星广播提供商，这说明其受众广泛。此外，他称其雇主向其客户提供“对美国人心理健康产生积极影响”的频道。这侧重于申请人雇主对其客户的影响，但并未证明可直接归因于申请人或其具体拟议贡献的影响。即使本办公室将这一影响直接归因于申请人，记录本身也不包含支持这些陈述的充分证据。仅凭其陈述是不够的，因为申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人主张其拟议事业将缓解美国信息技术工程师的全国性短缺，并提交了关于信息技术行业劳动力短缺的文章。申请人称他将通过培训和指导年轻的信息技术专业人员及大学生来应对这一短缺，帮助增加可供美国劳动力市场使用的软件专业人才储备。此外，他提议通过在该领域提供免费课程来进行志愿服务。在Dhanasar案中，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所在领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。因此，我们不能认定其教学活动达到了国家重要性的水平。此外，根据Dhanasar裁决，合格专业人员的短缺并不使个人的工作具有国家重要性。在本案中，申请人未能证明其具体贡献将广泛影响或显著缓解所主张的全国性短缺。而且，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人称其拟议事业影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项，并强调其雇主与美国政府的合作关系以及他正在从事的紧急警报系统。如上所述，目前不清楚该项目在多大程度上涵盖申请人的拟议事业，以及其影响在多大程度上可直接归因于申请人。此外，这一合作关系是与他的雇主建立的，而非与他本人或其具体拟议事业建立的，该项目只是其中的一部分。此外，申请人强调其拟议事业属于STEM领域。尽管申请人的工作可能属于STEM领域，但申请人仍必须证明其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。虽然他的工作可能属于这一类别，但仅此一点并不意味着它达到了国家重要性的水平。拟议事业本身仍必须达到Dhanasar案所规定的预期影响水平。

最后，申请人主张审理主任“未能对专家意见书给予应有的权重”。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。然而，我们最终负责对个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id.; see also Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“[E]专家意见证词虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为‘事实’的证据，而仅在有助于事实认定者理解证据或认定争议事实时才可采纳。”）。专家意见书重申了我们上文已处理的许多要点。虽然专家意见书的作者称

申请人的拟议事业有潜力“改善国家安全、创造就业和税收、增强美国公司……以及转移知识和技能”，但该意见书及记录本身在没有相关、具有证明力和可信的证据支持这些主张的情况下，无法确立这一点。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。专家意见书还强调了申请人在该领域的经验，并泛泛讨论了信息技术领域及其对公司和经济的重要性。这并未涉及申请人的具体工作或其潜在的预期影响，因为它论述的是信息技术领域的重要性，而非申请人的拟议事业。最后，该意见书讨论了该领域工人的短缺问题，我们已在上文处理。

虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。由于申请人/受益人无资格获得国家利益豁免，我们无需触及、因此保留Dhanasar框架的其余要件。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能以优势证据标准证明其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。