JUL112023_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：27274802 日期：WL. 11, 2023

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工程师，寻求被归类为具有特殊能力的人员。移民与国籍法（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此 EB-2 移民分类相关的职位offer要求。见该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。此事现因上诉而由我们审理。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 Christo'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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员符合资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，且该豁免“ 符合国家利益 ”。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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 可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人于2015年从中国[已隐去]大学获得自动化工程学士学位。申请人提交了一份学历评估，其中指出该学位等同于美国电子工程学士学位。申请人还提供了自动化和软件质量保证方面工作经验的证据。2

审理主任未就申请人是否符合基础 EB-2 移民分类资格，或申请人是否证明其拟议事业具有实质价值作出明确认定。3审理主任认定，申请人未能证明豁免职位offer要求符合国家利益，因为他未证明 Dhanasar 分析框架第一项要素中的国家重要性要素，也未证明第二项或第三项要素。由于如下文所述，我们认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，我们无需触及他是否已确立 EB-2 移民分类资格、其事业的实质价值、或 Dhanasar 框架第二项或第三项要素的问题，我们对这些问题保留意见。见 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

关于申请人的拟议事业，申请人最初仅提供了一般性陈述，称其“ 计划利用我在 IT [信息技术] 领域的工作经验和知识，继续担任程序员分析师并帮助改善医疗保健。 ”申请人还提供了证据证明其创建了一个网站，[已隐去]，以提供软件工程咨询服务，但申请人未澄清拟议事业是否是以经营该网站为业务。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一份商业计划，其中指出拟议事业是担任专注于医疗保健行业的软件质量保证工程师，或者通过提供咨询服务，或者通过在美国寻找就业。该商业计划未提及申请人的网站，也未提供该领域内另一个具体的拟议事业。该商业计划也未提供与资金、财务预测或潜在创造就业相关的信息。申请人还提交了一封雇佣信，确认申请人在一家 IT 服务公司全职从事软件质量保证工作。RFE 回复未提供关于拟议事业的进一步细节，也未以其他方式澄清申请人是否打算留在

2 申请人提交证据声称，其在提交 I-140 申请前已获得约两年半的自动化工作经验，并已获得约一年的软件质量保证工作经验。申请人未提交证据证明其在提交申请前已在该专业领域拥有至少五年的学士后渐进式经验。

3 审理主任认定申请人不符合高等学位专业人士的资格。然而，该决定关于申请人作为具有特殊能力人员资格的讨论不完整。

其当前工作、进一步发展其网站、或在其事业中提供咨询服务。

如上所述，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未明确证明其打算从事提供咨询服务的创业事业，还是打算作为软件质量保证工程师寻求公司就业。审理主任认定，无论其打算成为企业家还是作为雇员工作，申请人均未表明其拟议在 IT 领域工作的事业能够充分超越其雇主或其公司，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。审理主任还认定，申请人未提交足够证据证明其拟议事业可能导致显著创造就业或其他重大积极经济影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和一份专家意见书，称申请人已确立国家利益豁免的资格。在上诉中提交的书面论证意见中，申请人的律师一般性地讨论了软件质量保证领域，并提供了关于美国医疗保健行业的信息和统计数据。然而，该书面论证意见未涉及审理主任就拟议事业的国家重要性所发现的缺陷，也未试图进一步澄清该事业的具体内容。我们指出，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

此外，该书面论证意见未指出审理主任关于申请人未确立国家重要性的认定中存在任何具体的法律或事实错误。除了描述一般领域外，律师仅重述申请人打算从事软件质量保证工作，并声称，由于医疗保健是美国经济中的重要行业，这将导致“ 节省数百万美元，甚至通过保护公民敏感数据而有助于改善国家安全。 ”

律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实。在此，记录中的证据不支持律师的断言。申请人提供了其学历资格、工作经验的证据，并提交了一份商业计划，该计划未明确阐述申请人拟议事业的具体内容，也未提供与资金、财务预测或潜在创造就业相关的信息。该商业计划未证明申请人的事业将导致“ 节省数百万 ”或“ 有助于改善国家安全 ”。

上诉时提交的专家意见信同样未能确立拟议事业的全国重要性。为支持全国重要性，该信撰写人实质上提供了与案卷其他部分相同的关于申请人背景的讨论以及对一般领域的描述。撰写人还主张，该事业具有雇用美国工人的重大潜力，因为据预测IT领域的增长速度将快于整体经济。诚然，一项

具有雇用美国工人重大潜力的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有全国重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。但该领域的就业增长潜力本身并不能确立拟议事业具有此种潜力。如上所述，在确定全国重要性时，我们关注的是“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”，而非行业或领域。See id。此外，撰写人主张该事业具有全国重要性，因为申请人从事STEM（科学、技术、工程和数学）及网络安全相关领域的工作。虽然USCIS认识到STEM领域的进步对国家利益豁免的重要性，但证据必须证明该STEM相关事业具有全国重要性，例如通过推进某项STEM技术或研究领域。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人仅因拟议事业涉及STEM领域，并未确立其全国重要性。此外，如审理主任在否决决定中所指出且上诉时未妥善处理的那样，在申请人的具体事业未予澄清的情况下，我们无法充分评估该信的相关性。

申请人未指出审理主任关于全国重要性的认定中存在任何具体的法律或事实错误，也未推翻审理主任关于案卷未能确立拟议事业全国重要性的认定。经重新审查，我们同意申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的全国重要性。因此，其不符合国家利益豁免的资格。

鉴于所认定的否决依据已足以处分申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其EB-2分类资格、拟议事业的实质价值以及Dhanasar分析框架第二和第三要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（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

申请人未能确立其符合Dhanasar分析框架关于全国重要性的第一要件。因此，我们认定申请人未能确立其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。