JUL182023_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：27521067 日期：WLY 18, 2023

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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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，本办公室将驳回上诉。

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签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 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)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦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前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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类别的资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将拟从事的事业描述为一项计划，“ 以我作为[解]决方案[架]构师的专业知识为高度复杂的项目作出贡献 ”。尽管申请人未具体说明其拟架构的解决方案类型或为谁架构，但他澄清解决方案架构师是计算机软件开发人员的同义词。申请人还转述了随申请提交的美国劳工部（DOL）《职业展望手册》（《手册》）中的信息：“ 软件开发人员创建使用户能够完成特定任务的计算机应用程序，以及使设备运行和控制网络的底层系统。 ”1 申请人还表示，其拟从事的事业 “ 无论在一家公司内部还是对整个美国而言，都能为该经济领域的发展作出巨大贡献 ”，但他未详细说明拟从事的事业将贡献什么、如何贡献、贡献的后果以及有关拟从事事业的其他此类细节。

在回应审理主任的补证请求（RFE）时，申请人将拟从事的事业描述为一项计划，“ 作为IT[专]家/[解]决方案[架]构师工作并发展该领域 ”。然而，与其最初对拟从事事业的描述类似，他未详细说明其拟架构的解决方案类型或为谁架构。相反，申请人主张拟从事的事业具有国家级重要性，因为国家科学技术委员会将 “ 先进计算 ” 这一概括性领域列入 “ 对美国国家安全具有特别重要性的关键和新兴技术清单 ”。申请人还引用了关于信息技术行业整体的出版物，这些出版物 “ 表明尽管2022年对技术的需求仍然很高，且2023年可能继续走高，但熟练的IT工作者将难以找到且难以留住 ”。

审理主任认定，记录 “ 未阐明[申请人]作为解决方案架构师或软件开发人员工作的具体计划达到与国家级重要性相称的水平 ”。审理

1《手册》是关于其所涉及的各种职业的职责和教育要求的权威来源。记录中来自《手册》的信息在相关部分指出：“ 软件开发人员创建使用户能够完成特定任务的计算机应用程序，以及运行设备或控制网络的底层系统。 ”

主任观察到，申请人关于其拟从事事业的陈述“ 在其在美国的实际就业计划方面含糊不清。例如，证据未表明[申请人]打算为美国公司工作还是自雇。 ”然而，审理主任承认，记录中包含一封日期不详的、来自I I向申请人发出的“ IT专家 ”职位的工作邀请函。审理主任进一步观察到，“ [申]请人未能提供证据证明[其]特定拟从事事业的潜在前瞻性影响。 ”审理主任还承认记录中的概括性出版物，但观察到它们“ 性质笼统，未提及[申请人]、其潜在雇主或拟从事的事业 ”。综合考虑全部记录，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家级重要性。审理主任进一步认定，记录满足Dhanasar第二项要件，但不满足第三项。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张“ [随[申请人]I-140提交的九页文件详尽描述了[其]拟从事的事业，即在美国境内作为IT专家和计算机系统架构师的工作，提高美国计算机系统的稳定性和安全性[原文如此] ”。申请人还引用了回应审理主任补证请求时提交的信息，该信息“ 证明[]对此类服务的迫切需求 ”。申请人进一步主张，其拟从事的事业“ 将有助于使美国的数字基础设施更加安全，其经济影响远超以创造就业衡量的范围 ”。申请人还主张，审理主任“ 未能适当重视[申请人]在STEM和CET领域的学位和专业知识 ”，再次引用了补证回应中提及的国家科学技术信息。

在确定国家级重要性时，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，为评估国家级重要性，本办公室聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，包括“ 在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 ”，以及具有更广泛影响的事业，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。

我们首先注意到，申请人主张审理主任“ 在未对[申请人]在STEM和CET领域的学位和专业知识给予应有重视方面存在错误 ”，尤其是将其适用于Dhanasar第一项要件时，该主张不能成立。“ 关于第一项[Dhanasar]要件，与所有案件一样，证据必须证明某项STEM事业既具有重大价值又具有国家重要性。 ”见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。某项不能表明对更广泛的特定STEM领域产生影响的STEM事业，不能确立其国家重要性。见同上。具体而言，某项不能表明对更广泛的计算机软件开发领域产生影响的计算机软件开发者——或同义的“ 解决方案架构师 ”——事业，不能确立其国家重要性。见同上。因此，拟议事业是否属于STEM领域或是否列于DHS STEM指定学位项目清单并不具有决定性——申请人仍必须证明拟议事业将对更广泛的STEM领域产生影响或具有更广泛的影响，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，尤其是在经济

萧条地区。”见同上；另见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。此外，申请人将其学术经历适用于Dhanasar第一项要件的主张不能成立，因为学术经历对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但对第一项要件——特定拟议事业是否将在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，或具有更广泛的影响，例如重大积极经济影响——不具有实质意义。见同上 at 888-91。

其次，与申请人在上诉中的主张相反，初次申请和RFE答复均未“详尽描述[申请人]的拟议事业”。相反，如上所述，申请人在上诉中提及的九页文件转述了《手册》中关于计算机软件开发者职业类别中工作者从事何种工作的概括性信息，讨论了关于软件开发行业的概括性文章，并概述了申请人以往的学术经历和经验。尽管申请人在所提及的九页文件中称其拟议事业“能够对该公司内部以及整个美国的该经济部门的发展作出巨大贡献”，但他并未详细说明拟议事业将贡献什么、将如何贡献、贡献的后果，以及关于拟议事业及其具有更广泛影响或重大积极经济影响潜力的其他此类细节。见同上 at 889-90。同样，申请人的RFE答复未提供关于其拟议事业的细节，而是一般性地称其打算“发展该领域”。审理主任关于申请人对其拟议事业的陈述“在其在美国的实际就业计划方面含糊不清”的观察是准确的。尽管记录中包含一封审理主任提到的未注明日期的录用信，但申请人在决定作出之前或在上诉中均未说明其拟议事业将涉及为该雇主工作、自雇或为任何其他特定雇主工作。在没有关于申请人将开发何种软件以及将为谁开发该软件的更多信息的情况下，记录不能证明拟议事业将具有“在某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，或具有更广泛的影响，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。见同上。因此，记录不能证明拟议事业具有国家重要性。

总之，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出其所需结论所不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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。此外，我们对记录是否包含足以支持审理主任关于拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的重大价值的结论的信息保留意见。见同上。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。