JUN132024_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

案由：29546966 日期：2024年6月13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）

申请人是一名计算机软件开发人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当这样做符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以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。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定申请人不符合特殊能力人士的分类资格；但是，审理主任在决定中未明确说明申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士的分类资格。审理主任还认定，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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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。

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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面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，因此需要单独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)中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，如果申请人证明以下三点，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免：(1) 非公民拟从事的事业具有实质价值和 national importance；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；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。参见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）的行列，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）。

第一项要件，即实质价值和 national importance，侧重于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 national importance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，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任认定申请人不符合特殊能力人士的分类资格；但是，审理主任在决定中未明确说明申请人是否作为替代符合持有高级学位的专业人士的分类资格。参见该法第203(b)(2)条。相反，审理主任指出，在此前的驳回意向通知中，审理主任撤回了先前关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定。尽管如此，审理主任认定记录证明申请人拥有来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项，并且申请人拥有该职业至少10年的全职经验，符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(B)标准的规定。但是，审理主任未处理该证据是否满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)（实施该法第203(b)(2)条）中的高级学位等同标准。此外，记录未澄清为何审理主任在认定申请人不符合第二优先分类资格的情况下，仍处理申请人是否有资格获得国家利益豁免。

由于本办公室仍认定记录未能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，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。参见该法第203(b)(2)条；另参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise ineligible 的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人将事业描述为一项计划，即提供“为任何希望使用其……服务的医疗企业提供软件开发和战略服务，这将带来直接和间接的就业和增长。”更具体地说，申请人澄清他将“专注于创建角膜细胞的全景图像，以提高统计信息的准确性。”申请人表示，他的验光软件将“影响其未来客户的业务，以及

医疗软件整体的技术范围”，并且将“帮助公民更快康复”。申请人还概述了其资历，并提供了关于软件开发、医疗保健和商业的一般性信息的副本。

申请人还主张，他“计划将工作重点放在佛罗里达州，那里缺乏软件开发人员”，并且他将“向佛罗里达州的企业提供服务，这些企业通常没有机会获得如此创新的资源。”但是，申请人未详细说明佛罗里达州或其他地方对验光软件的需求程度；计算机软件开发人员的工作地点与当今客户所在地之间的关联（如有）；或与佛罗里达州所称“缺乏软件开发人员”相关的其他问题。

申请人也未澄清其软件开发事业将如何如其所主张的那样带来“直接和间接的就业和增长”，以及哪家公司的劳动力将经历此类就业和增长趋势。例如，在回应审理主任此前的证据请求时，申请人提交了一份商业计划副本，该计划重申了记录中已有的信息；但是，该商业计划并未表明拟从事的事业将涉及申请人雇用除自己以外的任何人。

审理主任承认“拟从事的事业具有实质价值”。但是，审理主任指出，记录未“解释任何一位特定的系统分析师或软件开发人员的工作将如何提供达到 national importance 水平的利益”。审理主任指出，记录未证明拟从事的事业将如何“充分超越一个组织及其客户，以更广泛地影响行业或领域”。审理主任还指出，记录未包含“足够的信息和证据来说明拟从事的事业计划雇用的人数[……]其打算支付给当前或潜在雇员的薪酬水平”，或其他可能表明“实质性积极经济影响”的因素，并引用了Dhanasar第一项要件。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。审理主任进一步认定记录不满足Dhanasar第二或第三项要件。参见同上 at 888-91。

在上诉中，申请人概括性地重申，开发“远程视力测试”软件的拟从事事业“将有助于美国远程医疗市场的发展[并]产生超越其客户的影响”。但是，申请人还澄清，拟从事的事业将主要惠及可能使用其开发软件的“患者和医疗服务提供者”。更具体地说，申请人解释该软件将“减少患者的旅行成本”。申请人还重申了记录中已有的关于软件开发、医疗保健和商业的一般性信息。申请人特别指出，“拟从事的事业是作为独立承包商”，并且他在上诉中未主张打算雇用除自己以外的任何工人。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“该[非公民]拟从事的具体事业”，并“考虑其潜在的前瞻性影响”，寻找“更广泛的影响”。见同上第889页。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，以满足第一项要件，即“在某一特定领域内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”，或那些“具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业。同上第889-90页。

我们首先注意到，申请人关于软件开发、医疗保健和商业的概括性信息的引用，并未确立申请人拟从事的具体事业的潜在前瞻性影响如何可能具有Dhanasar所设想的表明国家重要性的那种更广泛影响。见同上。申请人所引用的概括性信息以及记录中提供此类信息的出版物副本，并未涉及申请人、其拟从事的具体事业，以及其拟从事的具体事业如何可能具有更广泛影响，包括但不限于“在某一特定领域内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”，或“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上第889-90页。由于关于软件开发、医疗保健和商业的概括性信息并未涉及申请人拟从事的具体事业如何可能具有Dhanasar所设想的那种更广泛影响，因此它不能确立拟从事的事业是否可能具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性。见同上。

尽管申请人在上诉中重申“他的工作将产生超出其客户的影响”，但记录并未澄清，那些并非使用申请人软件的特定客户的验光患者的其他人，如何可能以某种方式从他将开发的软件中受益。相反，申请人在上诉中还表示，其软件的主要受益者是可能使用他所开发软件的“患者和医疗服务提供者”。更具体地说，申请人详细说明，患者从其软件中受益的方式是它将“减少患者的差旅费用”。记录并未澄清任何其他方——例如具有类似医疗状况但其验光师不使用申请人软件的患者——如何可能以某种方式从申请人客户的患者差旅费用减少中受益。即使申请人客户特定患者的差旅费用减少可能为这些个人提供积极经济影响，记录也未可信地确立他们的差旅费用减少如何构成Dhanasar所设想的表明国家重要性的那种“实质性积极经济影响”。见同上。同样，记录并未澄清，促进已经存在的此类医学检查的软件如何展示验光领域或任何其他领域内那种国家甚至全球影响，“例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”，这是第一项Dhanasar要件所设想的。见同上。

我们进一步注意到，审理主任处理了记录中关于申请人是否会雇用其他工人以及如果会，他将雇用的工人数量、他们的工资和其他实质性问题的不一致信息；然而，申请人在上诉中并未主张他将雇用其他工人，从而放弃了该问题。见例如Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。相反，如上所述，申请人在上诉中主张“拟从事的事业是作为独立承包商”。相关地，如上所述，申请人提交的商业计划并未表明他计划雇用其他工人。由于申请人的商业计划并未表明他计划雇用其他工人，且由于申请人在上诉中放弃了该问题，记录并未确立拟从事的事业如何可能具有

第一项Dhanasar要件所设想的“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，作为拟从事的事业如何可能展示实质性积极经济影响的示例。见同上；另见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。

总之，申请人未能确立拟从事的事业具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。见同上。我们保留关于记录是否满足第二项或第三项Dhanasar要件的意见。见Bagamasbad, 429 U.S. 第25页；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 第526页 n.7。如上所述，我们还保留关于记录是否确立申请人有资格获得第二优先分类的意见。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确立有资格获得或酌情理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。