JUN132025_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：38774524 日期：2025年6月13日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一家软件开发商，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS驳回了该申请。SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，SCOPS的结论是，记录未能证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3处于上诉审查之中。

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（de novo）。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，[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性价值，又具有国家重要性；

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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在性质上属于酌情决定）。

• 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

SCOPS认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，基于下述理由，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。参见同上。

申请人将事业描述为“ 计划设计并实施新颖的软件、工具、基础设施和机制，以增强分布式云计算环境中的网络安全 ”。他补充说，其“ 意图是开发可供任何需要在云中连接远程主机的用户使用的软件，包括世界各地的公司、研究机构和政府组织 ”。申请人概述了其资格和工作经验，地点在[已隐去]，他表示将在该处从事其事业。他还提交了出版物和意见书，提供有关计算机科学的概括性信息。

SCOPS认可申请人对拟议事业的描述，并“ 认定[申请人的]拟议事业具有实质性价值 ”，这是Dhanasar第一项要件部分要求的。参见同上。然而，SCOPS指出，除描述申请人在[已隐去]的工作外，记录未能证明拟议事业将具有国家重要性，而这也是Dhanasar第一项要件部分要求的。参见同上。SCOPS进一步认定，记录不满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见同上。

由于我们认定记录未能证明拟议事业是否可能具有国家重要性，而此点具有决定性，我们对拟议事业是否具有实质性价值（Dhanasar第一项要件部分要求的）以及记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。参见 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 ”）；另参见 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）。

在上诉中，申请人重申其“ 拟议事业……是通过创建新软件、工具和系统来改善网络和通信安全，使分布式和云计算环境中的网络更加安全 ”。他还重复了在回应SCOPS补充证据请求时所作的陈述，提供了他打算开发的两项软件示例，包括“ 具有实时威胁检测和风险评估功能的AI驱动SSH协议 ”和“ 自动化访问审计与权限管理系统 ”，他在记录中对此作了进一步描述。在该补充证据请求回应陈述中，申请人补充说，对于第一个项目，“ 我可能会雇用更多工程师协助我完成此项目，以及其他专注于业务方面的员工，他们将向公司和组织推介这一想法。 ”对于后一个项目，申请人同样表示，“ 我可能会雇用一支由20-30人组成的团队，包括软件工程师、网络安全专家、UI/UX设计师、合规专家以及项目和运营经理来协助我完成此项目，并将向公司和组织推介这一想法 ”，而这反过来“ 将需要进一步雇用15-20名

软件工程师、DevOps工程师、合规专家和项目经理来维护该系统。”申请人再次在上诉中提及记录中提供有关计算机科学概括性信息的出版物和意见书。

在根据Dhanasar第一项要件确定国家重要性时，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“[个人]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”。Matter of 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重要性的事业示例，即“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”，或那些“具有雇用美国工人的显著潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

我们首先指出，提供有关计算机科学概括性信息的出版物并未讨论申请人、其拟从事的具体事业，以及该具体事业如何可能具有国家重要性。例如，它们未论述申请人拟从事的具体事业如何在计算机科学领域或任何其他领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺所产生的影响。参见同上。又如，它们未论述申请人拟从事的具体事业如何可能具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响。参见同上。相反，这些文章——标题如“什么是云计算？”、“美国的外国出生STEM工人”、“急需：400万名网络安全专家”以及“网络安全如何推动企业重塑以驱动业务韧性：2023年网络安全韧性状况”——涉及申请人拟从事工作的行业、领域或职业的重要性，而这并非评估个人拟从事的具体事业是否可能具有国家重要性的相关问题。参见同上。由于记录中申请人在上诉中提及的、提供有关计算机科学概括性信息的出版物未讨论申请人、其拟从事的具体事业以及该具体事业如何可能具有国家重要性，我们无需进一步处理它们。

申请人在上诉中提及的意见书同样证明价值甚微。作为酌情事项，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. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以给予该意见较少的权重。同上。我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。同上；另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“[专]家意见证言虽然无疑是一种证据形式，但并不声称是关于‘事实’的证据，而仅在‘其将协助事实认定者理解证据或认定待证事实’时才可采纳。”）。

这些意见书概括性地总结了关于计算机科学的一般化信息，并提供了结论性陈述，例如“［申请人］拟议

事业的国家重要性和价值在金融和娱乐等行业尤为明显，在这些行业中，安全和可靠的系统至关重要”，以及“［申请人］拟议的事业具有关键的国家重要性，尤其是在技术和政府部门。”它们还就申请人在其雇主组织内以往项目的重要性提供了结论性陈述，而非这些项目更广泛的重要性。然而，这些意见书并未讨论记录中关于申请人未来项目的证据，也未协助我们理解该证据——而这正是意见书的目的所在，而非其本身意在作为事实证据。见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. at 502 n.2。例如，尽管一份意见书概括性地提及“ IBM 2023 报告”中关于“数据泄露的平均成本”的内容，但记录中题为“ IBM Report: Cost of a Data Breach Hits Record During Pandemic”的出版物日期为 2021 年，因此显然并非该意见书所指的出版物。此外，如上所述，记录中的基础证据并未确立拟议事业如何可能具有国家重要性，因为该证据同样由提供关于计算机科学的一般化信息的出版物组成，而非关于申请人拟从事的具体事业的信息，即使这些意见书涉及了此类证据。由于这些意见书未讨论记录中的证据，也未协助我们理解该证据如何可能确立拟议事业可能具有国家重要性，且更一般地说，由于它们由缺乏实证支持的宽泛且结论性的陈述组成，其证明价值极小，我们无需进一步讨论它们。见 Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. at 502 n.2。

转向申请人就其拟开发的特定软件项目所作的概述，我们注意到，他在担任软件开发工程师期间声称拥有招聘权限——具体而言，他表示，“我可能招聘额外的工程师来协助我完成此项目，以及其他专注于业务方面的员工”，以及“我可能招聘一个由 20-30 人组成的团队，包括软件工程师、网络安全专家、UI/UX 设计师、合规专家以及项目和运营经理，来协助我完成此项目。”记录并未确立，作为一名软件开发工程师，申请人将拥有招聘“ 20-30 ”名新员工的权限。相反，申请人在［已隐去］的 supervisor——一名软件开发经理，其撰写了上文提及的其中一份意见书——拥有招聘新员工的明显权限。申请人反复暗示他个人“可能招聘额外的工程师”以及他个人“可能招聘一个 20-30 人的团队”新员工，却无明显的或实际的权限这样做，似乎夸大了他在公司中的角色，并使人对其陈述及记录中其余证据的可靠性和充分性产生怀疑。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性）。

此外，即使申请人可能拥有“招聘一个 20-30 人的团队”新员工的权限，记录也未确立相关细节，例如这些假设性员工将在何处工作、他们将履行何种职责以及他们将获得多少工资，也未确立在未指明的地点以这些一般性职业和未说明的职责雇用这些数量的工人如何在具体情境中具有重要性，以便有意义地评估这是否可能构成雇用美国工人的重大潜力或产生实质性的积极经济影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在确定涉及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的事业是否可能具有国家重要性时，与所有案件一样，记录必须确立具体的拟议事业——而非申请人可能一般性从事工作的行业、领域或职业——具有国家重要性，如 Dhanasar 案所规定，例如通过对相关 STEM 领域产生广泛影响。一般性见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)-(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。申请人的个人陈述及记录中的其余内容均未提供具有证明力的客观信息，说明申请人拟从事的具体事业如何在计算机科学或任何其他特定领域内可能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，或实质性的积极经济影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相反，拟议的开发软件的事业似乎与其他典型软件开发人员所进行的软件开发项目类似，且记录未确立申请人拟议软件的益处将延伸至其雇主及其业务合作伙伴、客户和顾客之外，从而符合 Dhanasar 案所设想的国家重要性。见同上。

综上所述，申请人未确立拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。

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，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上不具备获得该豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。