JUN182024_08B5203 · 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：31494732 日期：2024年6月18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职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2移民分类资格或所请求的国家利益豁免。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 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。该法第203(b)(2)(B)(i)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，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

在上诉中，申请人继续主张其凭借外国学历和该专业领域的学士后经验，依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 符合所请求的EB-2移民分类资格，作为高级学位专业人士。经重新审查，本办公室认定申请人不符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格，因此本办公室将不予裁断并在此保留其EB-2移民分类资格问题。[2]

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。Id.

在初始申请中，申请人主张其打算继续在美国从事软件开发领域的工作，称其“ 工作经验、个人品质和教育对美国具有巨大价值 ”。具体而言，申请人计划“ 作为独立承包商担任[软]件[测]试[工]程师、后端应用程序开发者 ”，并计划“ 在不同公司工作，深入了解[其]领域，成为最优秀者中的最优秀者，以[其]开发成果为社会和世界带来最大利益 ”。为支持其事业，申请人提交了一份个人陈述、各种行业文章和报告，提供关于软件开发领域、软件测试职位、软件开发者短缺以及软件开发在商业增长中重要性的一般背景信息。此外，申请人还提交了数封前同事的推荐信，称赞其在编程、软件开发和测试方面的技能。

针对审理主任要求补充证据（RFE）以提供额外信息和证据证明其事业的实质价值和国家重要性，申请人提交了一份新的个人陈述，主张作为软件测试开发工程师，其“ 拥有为产品开发的安全和质量做出贡献的独特机会 ”。其进一步指出，在现任职位上，其“ 不仅设计了测试环境，还将其完全自动化，

[1] 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）的意见，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）。

[2] 当案件无论其他资格考量如何均值得驳回时，本办公室无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”））。

显著提高测试效率”。申请人声称其“主要职业目标是在美国继续在IT领域发展，并运用[其]技能和知识解决当前的社会和国家问题”，因为其“相信IT技术能为人类和整个社会带来巨大利益，[其渴望]为此过程做出贡献”。最终，申请人主张其“技能和经验[能够]为造福人类和整个社会的技术发展做出积极贡献”，其在美国的持续就业将具有“显著潜力改善国家安全、通过促进美国公司的增长和利润来增强美国公司，并帮助填补软件开发专业人员的短缺”。针对审理主任的RFE，申请人还补充了专家意见书和额外研究文章，论述信息技术在各行业中的重要性，包括在美国提供医疗保健方面。

审理主任认定，记录未能证明拟议事业的实质价值或国家重要性，因为申请人未提供其具体拟议事业的详细描述，也未提供证据证明该事业的实质价值或国家重要性。关于拟议事业的国家重要性，审理主任指出，记录中未包含证据证明申请人的事业将对该行业产生与国家重要性相称的更广泛影响，也未表明该事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式产生Dhanasar所设想的实质性经济利益。

在上诉中，申请人概括主张审理主任未适当考虑记录中的证据而犯错。特别是，申请人主张证据证明其事业将在其领域内产生更广泛影响、减少软件工程师短缺、影响美国政府所述具有国家重要性的事项，并产生实质性积极经济利益。

经重新审查，本办公室不同意审理主任关于申请人事业实质价值的结论，并撤回该认定。记录包含充分文件，包括确立软件开发和测试领域重要性以及软件开发对商业运营和医学进步影响的行业报告。因此，本办公室认定记录支持申请人拟议事业的实质价值。然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未证明其国家重要性。

在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响”。Id. 本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性”。Id. at 890

在上诉中，申请人主张记录中包含“全面证据”，证明申请人拟议的事业将产生国家甚至全球影响。然而，申请人未为这些主张提供充分支持。例如，申请人宽泛地主张其在质量保证方面的工作“有助于全球使用的软件的整体安全性、安保性和可靠性”，但他未详细说明其工作将如何导致对该领域的更广泛影响，而不仅限于其潜在雇主软件的开发。同样，尽管申请人强调其在网络安全、全球协作和监管合规领域的知识和经验，但他未详细说明这些知识将如何导致对其领域的更广泛影响，而不仅限于使其具备履行测试软件开发工程师职责所需的知识。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以提升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅有利于申请人潜在雇主的活动，如本案情形，不提升至国家重要性的水平。

在上诉中，申请人还依据所称的软件工程师短缺来主张其事业的国家重要性，我们认可记录中讨论软件工程师和开发者需求不断增长以及行业无法满足这一需求的文章。然而，这错误适用了Dhanasar框架，因为仅合格专业人员短缺本身并不使单个软件开发者工作具有国家重要性。，而是根据Dhanasar先例决定。此外，申请人未提供证据证明其拟议事业将缓解所称的软件开发者短缺。申请人的若干国家重要性主张可合理适用于任何软件开发者，但国会并未就工作邀请和劳工证要求对软件开发者提供一揽子豁免。3 外国IT专业人员，包括软件开发者及测试软件开发工程师，通常受此要求约束，因此单个软件开发者工作所产生的标准内在利益并非豁免该要求的推定依据。

此外，申请人还主张其作为测试软件开发工程师的工作具有国家重要性，因为它影响了一个美国政府部门已认定具有国家重要性的领域，但我们不同意。在上诉中，申请人称“与[其]拟议事业相关的多项政府举措”的证据确立其事业具有国家重要性，但这再次错误适用了Dhanasar框架。首先，尽管我们认可记录中的证据反映了美国政府对技术进步和技术竞争力的兴趣，但申请人未充分解释并以证据支持其拟议事业将如何对这些广泛的政府举措产生国家影响。相反，他依赖软件开发展业整体重要性来支持其主张。然而，在评估拟议事业的国家重要性时，申请人将服务的行业或客户群本身不足以确立国家重要性，相反我们关注“外国人拟从事的具体事业”的更广泛影响。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

3 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序固有利益是否被其他有利因素所超过的裁定，涉及Dhanasar分析框架第三项下所述的权衡分析。

此外，尽管我们审查了记录中的专家意见书以及推荐信，我们认定它们未确立申请人拟议事业的国家重要性，因为它们主要限于讨论其过往成就，并未确立其拟议事业的潜在未来影响。尽管我们认可申请人曾为其前雇主贡献软件开发，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项下的考量因素，该因素“将焦点从拟议事业转移到外国人”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

最后，我们同意审理主任的意见，即申请人未证明其作为测试软件开发工程师的预期就业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济影响。尽管申请人在上诉中主张其事业将具有重大积极经济影响，但他未提供充分证据证实这些主张，而是继续依赖软件开发展业整体的潜在经济利益。无支持的断言和推测没有证据价值，不足以确立提交方已满足其举证责任。See Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。在没有充分信息或证据表明任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造（而非制药行业的一般经济影响）的情况下，记录未显示申请人事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项。

基于所述理由，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此其不符合Dhanasar分析框架第一项的要求。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，我们认定其未确立有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项下的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性争点）。

命令：上诉被驳回。