MAR112024_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：30107540 日期：2024年3月11日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名计算机系统工程师/架构师，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明豁免该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。

经重新审查，本办公室将驳回上诉，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得“ 符合国家利益 ”而酌情豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“ 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）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。2 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是一名系统架构师，在系统开发方面拥有超过20年的经验，并在Mulesoft平台上开发系统集成方面具有专业经验。其拟从事的事业是“ 作为系统架构师在美国市场工作，提供咨询服务，基于[其]对Mulesoft的专业知识，帮助系统集成领域的大型美国公司。 ”他提议向美国公司提供以下服务：

- 分析系统架构的稳定性、互操作性、可移植性、安全性或可扩展性。
- 系统工程、软件工程、系统集成或分布式系统架构。
- 选择适当的设计方案或确保所需系统组件、系统数据、硬件或软件组件的兼容性。

申请人称，通过其咨询服务，其拟从事的事业将：

- 促进良好IT治理实践的使用。
- 保护敏感数据的安全并提供优质服务。
- 促进需要数字化转型的行业扩张。
- 集成业务关键系统。

他进一步称，在其拟从事的事业中，他将对公认的解决方案进行研究，并培训和培养新的专业人员。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的职业计划，以及推荐和支持信函、专家意见和成就证书。他还

1 另见 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酌情性质）。

2 记录显示，申请人持有2006年授予的美国学士学位的外国同等学历，其后拥有超过五年的渐进式经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

提交了讨论网络安全及其作为美国政府倡议的重要性的行业报告和文章。

在初始审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。申请人对RFE的回复包括一份日期为2023年3月的更新职业计划、额外的行业报告和文章、一份与申请人合作的意向书，以及已在记录中的证据副本。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人提交了足够证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性。审理主任指出，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其领域产生超越其客户的更广泛影响。审理主任认定，进一步考虑申请人在Dhanasar第二和第三项要件下的资格（即申请人是否处于有利地位以推进拟从事的事业，或总体而言豁免职位offer要求、从而豁免劳工证是否有利于美国）将无实际意义。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的决定“ 施加了新颖的实体和证据要求 ”。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了已在记录中的证据，并称该证据以优势证据证明其值得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项事业如果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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人提交其职业计划以试图支持其拟从事事业的国家重要性。申请人描述了Salesforce技术与Mulesoft在商业中的使用，以及对受过这些技术培训的信息技术（IT）专业人员的需求。他随后描述了其在培训IT专业人员方面的经验和专业成就

通过其位于巴西的咨询公司[已隐去]及其培训服务[已隐去]。他主张他将把[已隐去]扩展至美国，向美国企业提供咨询服务，并通过[已隐去]培训个人。3 申请人称他已与[已隐去]大学合作，该大学由佛罗里达州政府许可，目前有超过5,000名学生定期注册本科和研究生项目。 ”

“ 在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将要做什么，而不是具体的职业分类。 ”6 USCIS政策手册F.5(D)(l)，https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。申请人主张其拟议事业将通过增加美国公司的收入和创造就业机会而产生广泛的经济影响。然而，申请人未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人未提供其声称与~大学合作的证据。尽管申请人提议扩展其现有的咨询业务，但案卷中未包含说明其如何实施拟议事业的商业计划。申请人的职业计划除“ 提升软件销售 ”、“ 提高员工效率 ”和“ 创造就业 ”等笼统预测外，未提供充分细节。申请人的陈述不够具体或详尽，使我们无法在不考虑申请人打算实施该目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在预期影响。申请人未解释其咨询服务将如何产生超出其客户范围的更广泛影响，例如重大积极经济效应、对社会福利的广泛提升，或对推进某项有价值技术的贡献。

申请人提交了描述IT行业竞争力及网络安全重要性的文章和行业报告，以及一份表明科学、技术、工程和数学（STEM）是国家倡议的行政命令。4案卷中包含一份来自不明网站、由不明作者撰写、日期为2021年10月、标题为“ 项目失败统计：令人震惊的真相 ”的帖子。该帖子基于2015年数据分析统计，以识别项目管理的错误及解决方案。然而，该帖子未说明所分析的项目类型，未提及IT领域，也未具体讨论申请人的拟议事业。同样，2023年5月《哈佛商业评论》一篇题为“ 数字世界正在快速变化。你的网络安全需要跟上 ”的文章表明网络安全对美国企业很重要，但未涉及申请人具体拟议事业的国家重要性。该文章提供一般性信息，并未聚焦于申请人的具体拟议事业。如上所述，代理审理主任认定该事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是 national importance（国家重要性）。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。大部分

3 在其决定中，审理主任指出，申请人为回应补件通知（RFE）而于2023年3月提交的职业计划首次提及其培训TT专业人员的意图。审理主任认定这是对申请人最初拟议事业的重大变更，并拒绝在评估证据时考虑这一方面。然而，经审查案卷，我们认定申请人日期为2022年5月的最初职业计划已讨论其作为拟议事业一部分培训IT专业人员的意图。因此，审理主任决定中的该部分被撤回，我们将在分析申请人资格时同时考虑最初和更新的职业计划。

4 虽然我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

申请人的证据涉及IT行业整体，而非其具体拟议事业。尽管我们同意STEM很重要且可能是国家倡议的主题，但我们认定这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。即使综合考虑这些文章和报告及全部情况，案卷中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示证明国家重要性的广泛潜在影响。
申请人还提及由I....___大学I I博士撰写的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I I博士一般性地描述了系统架构师的角色，并称申请人的拟议事业支持“ 商业竞争力和创新 ”的目标。尽管I I博士称申请人计划“ 为美国企业担任系统架构师 ”，但他未具体讨论申请人拟议事业的细节。作为裁量事项，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，如果意见与案卷中其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责对个人是否有资格获得所寻求福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格推定证据。Id.

在此，该咨询意见证明价值甚微，因为它未实质性地涉及申请人具体拟议事业的细节及其为何具有国家重要性。I I博士未详细说明申请人具体拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对IT领域的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。其意见属一般性质，结论称IT具有“ 与经济及全球领导力相关 ”的国家重要性。I I博士未对申请人具体拟议事业提供实质性分析，也未表明申请人的技能不同于或优于美国现有和已使用的技能。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张审理主任施加了新颖的证据标准。然而，申请人未指明该新颖标准，也未证明法律或政策适用错误。申请人继续依赖其将提供的服务的所谓价值、其个人和专业素质及成就以及IT趋势。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项应获国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性。在补件通知中，审理主任指出申请人的初始证据也未证明其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言，豁免职位邀请要求及因此豁免劳工证会对美国有利。尽管申请人为支持Dhanasar第二项要件而回应补件通知提交了意向书，但未为支持Dhanasar第三项要件提交额外证据。在上诉中，申请人引用了随原始申请和补件通知回应提交的相同支持证据。审理主任在补件通知中充分处理了初始支持证据，并解释了其在证明申请人满足Dhanasar因素及有资格获得国家利益豁免方面的不足。无论是意向书还是申请人在上诉中的主张，均未证明其满足Dhanasar全部三项要件。