MAY022024_06B5203 · 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：30625081 日期：2024年5月2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）

申请人是一名软件工程师，寻求以拥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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer、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否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明其应获得基于国家利益对职位offer要求的自由裁量豁免。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重新审理（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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，即作为拥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能力（exceptional ability）的个人。本法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年以上的逐步晋升工作经验，等同于硕士学位。同上。专业人士定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 同上。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其应获得对职位offer要求“ 基于国家利益 ”的自由裁量豁免。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，USCIS 可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人拟在美国担任软件工程师，此前曾在巴西从事信息技术领域工作。审理主任认定，申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格。本办公室同意审理主任的认定。3

然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但其未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一分析要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其根据 Dhanasar 第二要件处于有利地位能够开展该事业，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将有利于美国，即 Dhanasar 第三要件。经重新审理，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟开展的具体事业。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。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景影响。同上。

申请人拟为一家美国企业担任软件工程师。其职业计划说明，其打算提供“ 软件工程、数据库

2 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属于自由裁量性质）。
3 为证明其为拥有高级学位的专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和就业证明信。记录显示，其持有相当于美国学士学位的外国学位，并在其专业领域拥有五年以上的逐步晋升工作经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

管理、系统分析、系统架构、系统集成、项目管理和开发运维（devops）[原文如此]方面的专业服务，以通过[美国]的创新影响软件开发领域。”（强调省略）。申请人主张，随着新软件系统和产品的实施，其工作将帮助企业降低成本、减少错误，同时提高生产力、效率和利润。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定，申请人未能证明“其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平”。审理主任解释称，申请人未能表明其拟议事业有可能超越其雇主的业务及其客户，对信息技术领域或更广泛的美国经济产生影响。因此，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有国家重要性。经重新审理，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一要件的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在“法律和事实两方面的错误结论……”。（强调省略）。其主张，随其证据请求答复提交的证据证明其“拟议事业具有潜在的前景影响，包括在该领域具有国家甚至全球影响”，以及“超越其雇主和客户、惠及国家的积极经济利益”。

申请人的上诉主要依赖其更新的职业计划，以表明其作为软件工程师的工作将在信息技术领域产生更广泛的影响，并为美国带来经济、社会和文化利益。其主张，其职业计划表明其软件工程知识、经验和专长将如何用于为系统分析、数据管理和项目管理提供“创新方法”，以实现高质量结果并满足客户需求。其论证称，通过降低软件维护成本、提高工程师生产力以及增强客户对信息技术解决方案的信心，其工作将为“美国公司带来显著的时间和财务节省”。除对其雇主客户的财务利益外，申请人进一步主张其工作具有潜在的国家和全球经济影响。其主张，其“领导跨职能团队进行产品开发、提供技术咨询以及向信息技术团队提供培训和指导”将“创造雇用美国工人的机会”并降低失业率。着眼于其在新兴和先进技术方面的专长，其声称其工作将促进创新、吸引投资，并有助于“为初创企业和创业者营造有利环境”。

除所主张的此项工作的经济影响外，申请人主张其工作具有“广泛增进社会福利和文化丰富……的潜力”。其主张，其“专长和贡献”将通过培育“创新、专业精神和技术卓越的文化”对社会产生积极影响。此外，其工作将促进该领域的知识共享和协作，同时提高各行业软件系统的性能和可靠性。其工作提供了“通过为循证决策提供信息、支持科学进步以及更有效地应对社会挑战，对社会福利产生积极影响的潜力”。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人在其职业计划中主张，其作为美国公司软件工程师的工作将为美国带来经济、社会和文化利益。然而，其关于在美国公司的工作将通过创造新就业、降低失业、产生收入和创新而使美国受益的主张，并未通过独立、客观的证据予以确立。由于缺乏充分的书面证据证明其拟在美国公司担任的软件工程师职务将更广泛地影响信息技术领域，而非仅有利于其潜在雇主及其客户，申请人未能以优势证据证明其拟从事的事业具有国家重要性。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其所在领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第893页。我们解释称，“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乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。在此，记录中的证据主要集中于申请人在其前雇主处的工作，并未证明申请人拟从事的事业将在信息技术领域产生其所主张的国家或全球影响。因此，申请人未能确立其拟从事的事业将如Dhanasar案所设想的那样，实质性惠及美国信息技术领域。

此外，申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟从事事业的国家重要性，这一做法是错误的。其专业知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟从事的事业转移至外籍国民”。同上，第890页。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上，第889页。申请人笼统地将其工作描述为“创新方法”，然而，其未充分详述此类创新，也未说明其事业与软件工程师通常从事的工作有何不同。在没有进一步细节和证据的情况下，申请人未能证明其作为美国公司软件工程师的工作有可能更广泛地影响其所在领域，从而达到国家重要性的程度。

申请人进一步在上诉中主张，其通过前同事的推荐信证明了国家重要性，这些信件讨论了其作为软件工程师的工作经验和专业知识。其援引一封推荐信，该信证明其技术知识及其在某一特定项目上的工作，该项目“具有真正的全球知名度，因为其他港口、船东、供应商、合作伙伴、巴西海关机构以及跨国ICTSI集团都在关注其进展。”然而，该信及其他信件的内容涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述申请人拟从事事业的国家重要性。例如，这些信件证明其技术能力和职业素养

这些能力和素养帮助了其雇主、同事和客户。它们描述了申请人在其雇主某些成功项目中的角色，包括其在某些软件开发和实施项目上的工作。我们承认申请人过去为其雇主提供了有价值的软件工程服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的程度。

申请人进一步主张，其事业影响美国政府描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。其援引美国总统2023年预算对信息技术和网络安全的支持，坚持认为其作为软件工程师的工作涉及对国家具有重要性的事项，这些事项因被美国国家科学技术委员会（NSTC）认定为关键和新兴技术而对美国国家安全具有重要意义。其主张其工作将影响NSTC《关键和新兴技术清单更新》中的特定领域，即“ 通信和网络技术 ”以及数据存储、计算架构和数据处理与分析技术中的“ 先进计算 ”。我们认可信息技术行业的整体价值，即吸引相关职业的合格专业人员，并加强我国的信息技术和网络安全基础设施。然而，正如审理主任所指出的，申请人未能证明其作为美国公司系统工程师的具体工作将产生超出其潜在雇主及其客户的影响，也未能证明其拟从事的工作将以其他方式对信息技术行业或美国信息技术和网络安全倡议产生更广泛的影响。例如，其并未主张，记录也未确立，其计划引入可能被该领域或行业其他从业者传播或采用的新技术或系统工程进步，也未以其他方式阐明其将如何为我国信息技术或网络安全技术的发展作出贡献。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了一封来自纽约[已隐去]计算机科学副教授的意见书。该意见主要关注软件行业的预期增长以及申请人在其领域的专业知识和经验。该意见指出了申请人此前为其前雇主完成的特定项目，以及此类项目如何帮助提高了这些公司的效率。该意见还描述了申请人对某些软件开发系统的了解，并声称其在这些系统上的工作将有助于为美国企业开发创新产品和服务。该意见进一步解释了合格软件工程师的需求，以及申请人将把其知识传授给其他美国工人。该意见并未关注申请人具体事业在信息技术领域具有预期影响，而是关注对信息技术专业人员的需求以及申请人的经验如何使其完全有能力满足这一需求。虽然我们认可信息技术行业及相关职业的重要性，但在信息技术领域作为美国公司的软件工程师工作，不足以确立拟从事事业的国家重要性。

最终，申请人未能证明其拟从事的事业超出其潜在雇主及其客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响该领域或美国经济、社会福利或文化。申请人所主张的经济、社会福利和文化利益取决于众多因素，且申请人未提供

其软件工程工作与这些所主张利益之间足够直接的证据联系。因此，申请人未能满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，其未能证明符合国家利益豁免的资格。这一拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，其未能证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。