MAY282024_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：31223372 日期：2024年5月28日

对内布拉斯加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）

申请人为其软件工程师受益人寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该EB-2分类所附工作要求及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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管受益人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明受益人的事业具有国家重要性、其处于有利地位推进拟议事业，或总体而言，豁免所要求的工作邀请及劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交本办公室审理。

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。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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词， Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益

豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情决定，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进拟议事业；且
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

受益人的事业是在I____I担任软件工程师，并作为软件定义网络（SDN）团队成员，该团队“ [开发]大数据、云计算、[及]计算机网络领域的尖端创新。 ”申请人称，“ [受益人]构建下一代____栈的角色将帮助用户[们]获得快速部署、更安全的网络[，]以及尖端的按需云计算资源。 ”

记录显示，自2017年5月在____获得计算机科学硕士学位以来，受益人一直担任软件和数据工程师，其目前在I____I的工作始于2022年5月。

审理主任认定，申请人未能证明受益人的事业在Dhanasar分析框架的第一项要件下具有国家重要性。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见。

为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室重点关注外籍人士拟从事的具体事业，并审查记录其“ 潜在预期影响 ”的证据。同上。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重大积极经济影响的事业，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。 ”同上，第890页。

申请人主张，受益人事业的国家重要性可从I____I作为“ 美国最大的I____I服务提供商之一 ”的广泛使用，以及该公司与软件定义网络或SDN相关的创新技术中明显看出。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人再次声称I____I是“ 最大的I____I服务提供商之一 ”，被学校和大学、医疗机构及政府机构广泛使用。申请人还称，“ ____在大数据、云计算和

1 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）。

计算机网络领域正在开展的工作和产品，通过‘ [促进]经济增长和创造就业 ’以及‘ 增强国家的技术能力 ’，对整个美国贡献巨大。 ”

尽管本办公室认可受益人作为软件工程师的角色在开发I____I方面很重要，但申请人未能证明该公司运营所产生的经济影响和技术进步将直接归因于受益人作为软件工程师的特定角色。此处的问题不是该公司在SDN方面的创新或其产品被政府和行业使用的更广泛影响，而是受益人作为软件工程师的具体拟议工作的潜在预期影响。

此外，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室重点关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人主要依赖行业文章和报告来主张该事业所属领域具有国家重要性，而非关注受益人的具体工作。在上诉中，申请人再次提交报告和文章，显示SDN和云计算技术的重要性，以及美国国家科学技术委员会更新的关键和新兴技术清单，声称受益人的工作与政府的重要优先事项一致。本办公室认可此类技术创新的价值以及STEM相关职业的重要性；然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任未考虑“ 已经依赖软件定义网络（SDN）——即受益人设计的技术——的具体公共和私营组织示例 ”。然而，没有任何文章或报告具体提及受益人的姓名或其工作，或讨论政府对推广使用受益人特定创新或解决方案的兴趣，以致其具有“ 在特定领域内乃至全球的影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或以其他方式具有更广泛的影响，例如“ 显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

申请人在上诉中进一步主张，审理主任未考虑记录中的相关书面证据，例如来自I____I（受益人在I____I的经理）的信函，或来自I____I（纽约____计算机科学教授兼软件工程项目主任）的专家意见信。受益人在I____I的经理描述了其在I____I构建下一代SDN方面的技能、知识和投入，并称其为“ 我在I____I团队中的宝贵成员 ”。然而，该信函仅显示受益人在其过往工作和项目中的成就，并未充分说明其具体的未来事业及其在其领域的广泛影响。此外，受益人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。同上，第890页。

在分析事业的国家重要性时，I____I教授的专家意见信仅关注云计算领域的重要性。例如，该信函称

受益人“ 拟从事的领域对美国技术竞争力和国家安全尤为重要 ”，且“ 云系统是公共和私营部门实体所依赖的网络基础设施的基本方面 ”。但该信函未包含任何有说服力的、可佐证的信息，以说明受益人拟从事的事业及其影响达到国家重要性的水平。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，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，且专家意见信函的提交并非资格认定的推定证据。Id. 在此，该专家意见信函证明价值甚微，因为它将领域整体的重要性与受益人具体事业的国家重要性混为一谈。

尽管申请人主张审理主任未评估在案证据的整体，但审理主任已明确认可并分析了在案的多份文件，但总体上认定证据质量缺乏证明价值，不足以支持该事业的国家重要性。在优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。此外，审理主任无须逐一列明在案每一项证据。当USCIS对申请给予有理有据的考量并作出充分认定时，无须具体回应申请人提出的每一项主张，也无须回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引述 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，记录表明审理主任在整体上考量了全部证据，尽管审理主任并未逐一回应每一项证据。

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水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明受益人的拟从事事业如何能够超越其雇主、其商业伙伴及其客户，以与国家重要性相称的水平对软件网络行业产生更广泛的影响。申请人也未证明受益人的特定研究或其他未来项目提供了有助于云计算行业进步的原创性创新，或对该领域具有更广泛的意义。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，受益人作为SDN团队软件工程师在[已隐去]内拟从事的工作不满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。

由于在案文件未能充分确立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，申请人未能证明受益人符合国家利益豁免的资格，因此对受益人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不必解决的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能证明受益人符合国家利益豁免的资格，或作为裁量事项在其他方面值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。