NOV012024_05B5203 · 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：34836399 日期：2024年11月1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）

申请人是一名软件开发人员，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。参见《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所请求国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是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员。该法第203(b)(2)(A)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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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分析框架。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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并驳回上诉。

第一项要件，即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。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录显示，申请人打算在美国担任软件开发人员。在提交申请之初，申请人提交了一封支持信，概述其在该领域的经验，并讨论软件开发和科技领域的重要性，申请人声称该领域“ 将永远是任何国家的优先事项之一，[并且]对民众的生活质量和经济至关重要。 ”在申请人随申请提交的支持信中，他表示申请材料中包含若干支持文件，包括个人陈述、职业计划以及其教育和经验的证据。然而值得注意的是，根据USCIS记录，这些支持文件并未随初始申请一并提交。因此，审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人记录中所列的支持证据未随申请提交。在RFE中，审理主任列出了USCIS收到的文件，包括申请人的表格 I-140，外籍工人移民申请及随附支持信，但错误地表示申请人“ 未 ”提交所列文件。尽管如此，审理主任的RFE确实正确告知申请人，支持信中所列的支持文件未随申请一并提交。

在回应审理主任的RFE时，申请人提交了支持文件，包括其个人陈述、职业计划和推荐信。在其职业陈述中，申请人主张其计划“ 来到美国以提升[其]在系统开发、新技术和新方法论方面的技术和专业技能与知识，并在大型公司中产出新项目。 ”他还主张其意图“ 向一家跨国IT公司提供其知识和专长 ”，并最终攻读软件

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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）。

开发方面的博士学位。其职业计划还包括各种就业统计数据以及软件开发领域及相关职业的一般背景信息。为支持其事业，申请人还提交了一封专家意见书以及来自前同事和教授的几封推荐信，称赞其在软件开发方面的技能以及其在过往职位中的专业精神。2

经审查，审理主任否决了该申请，认定申请人未证明符合Dhanasar分析框架下所请求国家利益豁免的资格。具体而言，由于审理主任认定申请人未就其在美国的具体计划提供具体见解，审理主任认定申请人未证明其事业的实质价值。同样，关于事业的国家重要性，审理主任认定申请人未证明其工作将对该领域产生更广泛的影响，或以其他方式产生Dhanasar所设想的雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人用大量篇幅讨论其所称的审理主任RFE中的缺陷，并主张审理主任在未先发出第二份RFE允许申请人解决初始证据中的任何缺陷并提交新证据的情况下否决申请属于错误。具体而言，申请人表示他“没有机会通过[RFE]答复来解释其具体的拟议事业……但为处理该事项，初始[申请]中发送的陈述阐明了申请人的见解在国家层面上的特殊意义和实质价值。”申请人还表示，“本质上[其]拟议的倡议旨在向依赖计算机化的私营和公共企业提供信息技术解决方案和服务。”

作为初步事项，尽管8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)处的条例赋予USCIS发出RFE的自由裁量权，但该条例允许审理主任在无需先就审理主任所认定的不合格理由请求证据的情况下，以未能证明资格为由否决申请。因此，即使审理主任在程序上存在错误，即在收到申请人的初始证据后未发出第二份RFE，也不清楚除上诉程序本身之外何种救济是适当的，而上诉程序为申请人提供了另一次补充记录并证明其符合所请求国家利益豁免资格的机会。虽然申请人在上诉时提交了一份书面论证意见，但并未以新证据补充记录。3 此外，申请人须在提交时证明符合所寻求福利的资格。4

转向本办公室对记录的重新审查，尽管申请人在记录中的陈述反映其意图向美国公司普遍提供软件开发服务，本办公室同意审理主任

2 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每项证据，但已审查并考虑了每一项。
3 申请人的上诉书面论证意见提到一份更新的个人陈述；然而，上诉时并未提供额外陈述。
4 申请必须在其提交之日满足批准所需的法定和条例要求。Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。该原则编纂于8 C.F.R. § 103.2(b)(1)处的条例中，其相关部分规定“申请人必须证明其在提交福利请求时符合所请求福利的资格，并必须持续符合资格直至审理完毕。”[强调为原文所加]。

记录未能充分解释申请人所主张的具体事业，以证明其拟从事事业具有实质价值和国家级重要性。申请人必须明确“ 其拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页；另一般性参见《6 USCIS政策手册》F.5(D)(1)（“ ‘ 事业 ’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应说明该人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。 ”）并且，我们必须依据所主张的具体事业来判断其是否同时具有实质价值和国家级重要性。

在上诉中，申请人主张，其在软件开发领域工作的拟议事业“ 对美国具有至高无上的国家级重要性，因为其对技术创新、经济增长、国家安全、教育、全球领导力、生活质量以及适应性具有深远影响 ”。但申请人在上诉中的主张主要依赖于软件开发者职业及相关领域的重要性，而非其具体事业的预期影响。在 Dhanasar 案中，我们指出，在判断国家级重要性时，相关问题不是申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar 第889页。因此，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家级重要性。 ”同上，第890页。

申请人主张，其专长“ 有望促进各行业的无缝运营、技术进步，并因此将对北美国家格局留下持久影响 ”。然而，未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛影响。同上，第893页。同样，申请人关于提供“ 旨在支持依赖计算机化的企业 ”的服务的泛泛主张，不能证明申请人的拟议事业将充分超出其潜在雇主和/或客户的范围，从而以与国家级重要性相称的水平对该领域产生更广泛影响。

并且，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其作为软件开发者拟从事的就业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国具有重大积极经济影响。虽然申请人在上诉中主张其事业将具有重大积极经济影响，但其未提供充分证据证实这些主张，而是继续依赖软件开发领域的一般潜在经济利益。在没有充分信息或证据表明可直接归因于其未来工作的任何预期经济影响或就业创造（而非软件开发行业的一般经济影响）的情况下，记录未显示申请人的事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

记录中的证言证据，包括专家意见书和推荐信，在证明申请人事业的国家级重要性方面也几乎没有证明价值。例如，在其专家意见书中，M-H-博士主要关注申请人的背景以及软件开发领域的整体影响，以及软件开发和技术进步的整体利益，而非申请人拟从事的工作。但是，除了泛泛主张申请人的经验使其具备提供软件开发服务以“推动技术进步”和“引入创新软件解决方案”的必要知识外，M-H-博士未解释向潜在雇主和/或客户提供的这些服务将如何广泛影响该领域。USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上；另参见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同程度权重）。并且，虽然我们认可申请人为其前雇主开发软件作出了贡献，但申请人的专长和成功记录是 Dhanasar 案第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人本人”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家级重要性。

基于上述理由，证据未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的实质价值或国家级重要性。

III. 结论

由于所认定的驳回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 Dhanasar 案第二项和第三项要件下资格的其余主张。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需就其裁定对结果并非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)（在申请人否则不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。