OCT012024_01B5203 · 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：33951137 日期：2024年10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）

申请人是一家科技公司，为受益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，并寻求对此分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。1 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 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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人。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在专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 审理主任的决定未涉及受益人是否处于有利地位以推进该事业，或该事业是否具有实质价值。申请人的上诉书面论证意见称，审理主任“ 似乎已认可 ”拟议事业的实质价值以及受益人处于有利地位以推进拟议事业。此说法不准确。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得“在国家利益”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，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瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

上诉书面论证意见称，受益人在申请人公司担任高级项目经理。在其职位上，她为申请人的客户评估监管合规和风险管理，并确定如何最好地调整申请人的技术以满足客户需求。她指导其工程团队随后在申请人的平台上设计这些定制工具，并指导客户实施。所提供的证据确实证明拟议事业具有实质价值。然而，证据未能证明该具体事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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。”

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的意见，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

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，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。为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审视记录受益人工作潜在前瞻性影响的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未能充分证明受益人作为项目经理的职位将如何对申请人公司及其客户之外的领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的显著潜力，或产生 Dhanasar 第一项要件所设想的重大积极经济影响。26 I&N Dec. at 889。在对其补充证据请求（RFE）的答复中，申请人主张拟议工作具有国家重要性，因为它确保“ 在美国进行交易的美国和外国的公司，利用先进的云计算平台维持稳健的合规和风险管理基础设施，以满足政府设定的严格监管规定。 ”

本办公室注意到，受益人主管的信函中所描述的功能表明，她的工作促进申请人的运营，因为其侧重于将申请人的软件调整以适应客户需求。这些是支持申请人的任务，因为它们使申请人能够销售其软件。然而，证据未能充分证明受益人作为单一员工将如何在她的一组客户之外更广泛地影响软件监管合规领域、显著雇用美国工人，或产生 Dhanasar 第一项要件所设想的重大积极经济影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
本办公室注意到，申请人主张“ 由于[已隐去]在相关领域内的覆盖范围和主导地位……如果认定[受益人]的事业不具有国家重要性，因为其事业聚焦于她为其雇主所做的工作，那将是严重错误。 ”然而，申请人不能仅依赖其市场份额来主张受益人的工作具有国家重要性。它必须证明受益人执行的职能和任务如何汇聚成一项具有国家重要性的事业。

整体记录也未能充分证明国家重要性。3 申请人提供了若干文章、报告、申请人的出版物以及推荐信。4 许多文章和报告提供了该领域的背景或解释该领域的重要性。领域的重要性并不决定拟议事业的国家重要性。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，尽管这些文章和报告提供了背景信息，且一些概括描述了申请人如何为其客户使用其软件，但它们对 national importance 问题几乎没有证据价值。这是因为它们未涉及受益人的具体工作，或该工作将如何以涉及国家重要性的方式在监管合规领域产生广泛影响。

3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。
4 本办公室注意到，为答复RFE而提交的其中一篇文章是在申请提交之后产生的。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。

申请人还提供了一封来自I博士的信函，I博士是I大学计算机科学与信息系统专业的教授。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低的权重。Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终作出决定的责任 ultimately 在于我们；提交专家意见函并非资格认定的推定证据。Id. 在这封信中，I博士一般性地描述了软件工程领域专业工作的价值和重要性。他没有提及受益人及其具体工作。因此，该信函的证明价值很小。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要点的重点不是领域、行业或职业的重要性，而是非公民拟从事的具体工作）。
我们认可，在支持信中，受益人的主管I指出，受益人负责协助跨国财富500强公司设计其运营软件以满足监管要求。然而，支持这一主张的充分文件尚未提交。主张需要证据支撑，因为断言本身不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不应赋予任何证据权重 ”）。在没有更多文件支持该主张的情况下，记录中没有足够内容以优势证据标准确立国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

正如Dhanasar案认定课堂教师拟从事的工作不具有国家重要性，因为它不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未能确立拟从事的工作将充分延伸至申请人之外，从而更广泛地影响先进计算领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。基于上述理由，我们认定记录未能证明拟从事的工作具有Dhanasar先例决定第一项要点所要求的国家重要性，也未能证明有资格获得国家利益豁免。

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有关Dhanasar框架下资格的其他论点。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果所不必要的争点作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要点，我们认定其未能确立受益人符合资格或有资格作为裁量事项获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。