SEP122024_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：33378675 日期：2024年9月12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）

申请人是一名质量保证（QA）工程师，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免），认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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（de novo）。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。

I. 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持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的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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）。

- 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。

II. 分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士，因此已确立基础 EB-2 分类的资格。审理主任还认定申请人已证明其处于有利地位以推进其拟议事业，满足 Dhanasar 框架中关于国家利益豁免的第二项要件。然而，据审理主任所述，虽然申请人已证明其拟议事业的实质价值，但申请人未能证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”，因为其未能依据 Dhanasar 第一项要件确立其拟议事业的国家重要性，也未能依据 Dhanasar 第三项要件证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。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其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

在其初始申请中，申请人将其职业确定为_____负责人，并描述了软件开发的重大意义和脆弱性、D 负责人的角色和职责，以及其在塑造软件开发中 D 流程和方法论方面的贡献。审理主任签发了补件通知（RFE），在相关部分要求提供申请人未来打算为美国做什么的详细信息。申请人在对补件通知的回复中澄清，其提议为美国公司工作，专注于提升关键领域的软件质量，创建在线课程以教育和扩展 O 专业社区，并继续其开源贡献，开发促进测试自动化和知识共享的工具。

申请人提交了支持其国家利益豁免申请的文件，其中包括：推荐信、一篇采访他的文章、技术社区表彰其对~贡献的奖项、他的教学和演示材料、一份证明其创建的工具I被下载的文件、一篇描述l l如何运作的文章、其撰写的D相关文章以及政府备忘录。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和部分 USCIS 政策手册的副本。在其书面论证意见中，他主张其部分证据和陈述被审理主任忽视或误解。他讨论了其过去在 D 工作的影响，并主张其开源贡献影响了全球 D 社区。申请人还主张其在D撰写了技术文章、参与了采访和会议、被认可为其领域的专家、因其在D的工作获得了奖项，所有这些都证明其工作影响了大量人群。申请人主张，其不理解审理主任为何能接受其作为该领域专家的证据，却不接受其教学将在美国具有国家重要性。申请人还强调其工作属于科学、技术、工程或数学（STEM）领域，政府备忘录证明这是国家优先事项。

首先，本办公室处理申请人关于其部分证据和陈述被审理主任忽视或误解的主张，例如其在~撰写的技术文章、其参与采访和会议、其因在D的工作获得的奖项。本办公室的审查表明，审理主任适当考虑了相关证据。此外，本办公室认可申请人提交的证据，这些证据主要证明其过去在D的经验、工作经历和成就。然而，申请人的知识、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。在此，问题是其提议开展的具体事业依据 Dhanasar 第一项要件是否具有国家重要性。因此，本办公室在此将对该申请人证据的分析限于与判断其拟议事业是否具有国家重要性相关的证据。

第一项要件聚焦于外籍国民提议开展的具体事业。同上，第889页。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。同上。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上，第890页。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效应的事业，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。

关于其提升关键领域软件质量的拟议事业，申请人在下级记录中解释称，其计划向美国公司提供其服务，涉及“ 对美国国家利益最重要的领域，如医疗、金融等 ”。他表示将继续在医疗领域工作，专注于开发旨在缓解 COVID-19 等健康危机、增强向医疗专业人员和患者提供关键信息的软件。他还补充称，将继续在医疗和金融领域通过严格的质量保证流程提供安全数据处理的软件服务，以预防数据泄露。在上诉中，申请人主张其过去在 D 的工作——他改进了 COVID-19 检测，影响了美国数百万患者，以及其过去成功保护数据导致“ 在其任内 ”没有发生数据泄露——同样影响了许多人，证明其领域具有国家甚至全球影响。

为支持这一努力，申请人提交了推荐信。一封由前雇主撰写的信描述了申请人的工作表现显著改善了其公司的运营成本。另一封描述了申请人的软件改进使其公司进行COVI D-19检测的能力翻倍。这两封推荐信的作者均未说明申请人的解决方案是否已在其各自公司之外共享或可以共享，也未提供数据证实申请人的主张，例如其改进影响了数百万美国患者，以及其拟议努力在其领域具有更广泛的国家或全球影响。此外，申请人仅笼统地谈及增强D软件以缓解健康危机或预防数据泄露。然而，他并未具体说明为一家美国公司提供其质量保证软件服务将如何更广泛地影响软件工程领域，包括与健康行业相关的方面，而不仅限于其潜在客户和雇主。同样，他未表明其努力将产生任何可预期的积极美国经济影响或就业创造，且达到与所述国家重要性相称的水平，如

Dhanasar案所述。此外，虽然我们注意到申请人计划向“美国国家利益最重要的行业”中的美国公司提供服务，但相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“申请人拟从事的具体努力”。Id. at 889。

作为其教育和扩展□专业社区的拟议努力的背景，申请人在下级记录中解释称，他在D领域拥有三年教学经验，并准备通过教育举措为~------~做出重大贡献。他计划例如开发和分发学习材料，为学生创建动手项目，利用其广泛的职业网络推广其课程。据申请人称，这些努力将通过税收贡献支持美国经济，同时在培养新的II专业人员方面发挥关键作用，通过增强其技术劳动力和创新能力直接惠及国家。为支持此点，申请人提交了推荐信，包括一名前学生解释申请人的辅导如何帮助他成功实施D工具，一名对其教学方法印象深刻的人士，以及一名声称申请人提升了其学生在0自动化领域资质的人士。申请人还声称其学生在修读其课程后找到了工作。然而，这些信件并未证明其教育D专业社区的拟议努力将产生任何可预期的美国经济影响或就业创造。此外，申请人未确立其打算在教学中使用的策略将更广泛地影响0软件/信息技术（IT）教育领域。See id. at 893（指出虽然STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但记录需要证明拟议教学活动将更广泛地影响STEM教育领域以确立其国家重要性）。关于申请人在上诉中主张，由于我们接受了其经验的证据，我们应将其应用于分析Dhanasar的第一项要件，申请人的经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，即考察申请人是否处于有利地位以推进其拟议努力。Id. at 889。为分析Dhanasar的第一项要件，我们关注申请人拟从事的具体努力及其预期影响是否具有国家重要性。在此，申请人未通过其提交的证据确立其教育和扩展D专业社区的努力将在其领域内产生Dhanasar所设想的国家甚至全球影响。Id. at 890。申请人也未提供指标或数据支持其主张，即其教学将支持美国经济，因为其具有雇用美国工人的重大潜力或将产生其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。Id.

在上诉中，申请人主张其开源贡献影响了全球D社区，他称这由一封推荐信及其I I产品下载量的文件所证明。在下级记录中，申请人解释称他将通过制作更多关于D主题的文章和指南、分享其知识和见解以支持该领域他人的职业成长、参与会议、聚会和网络研讨会、为关于D最佳实践和创新的讨论做出贡献，以及创建像~----~和I I这样的自动化工具（这些是他过去创建的工具）来提供开源贡献。根据推荐信，申请人为一个软件解决方案做出了贡献，该方案允许用户通过使用链接更便捷地调出报告，该公司将其整合到软件包中。根据记录，申请人的I l工具允许用户绕过程序python的一个错误。

I I背后的概念允许软件测试人员从~---~I获取电子邮件以满足其自动化测试需求。我们认可申请人过去的成就和成功。我们还审查了推荐信、I I下载率的证据以及描述该工具的文章，这些表明申请人的工作影响了个别用户。然而，证据未解释谁在使用所引用的工具以及该工具在行业中如何被使用，以充分证明软件质量保证领域内的全球或国家影响。同样，如上所述，申请人关于其其他软件修复的证据未证明对软件工程领域或对国家的预期影响。此外，申请人未描述其拥有的任何具体软件开发计划，或他是否能在这些领域过去成就的基础上证明软件工程领域内的国家或全球影响。

申请人在上诉中及下级记录中进一步主张，其拟议努力表明其致力于推进D领域并为美国的技术和教育格局做出贡献，这些属于STEM领域且是美国的国家优先事项。申请人引用了USCIS政策手册并提交了一份关于2024财年研发优先事项的白宫备忘录，并强调了政府对优先考虑大流行病准备和预防的兴趣。他还提交了一份同样由白宫发布的2021年临时国家安全战略指导文件，申请人在其中强调应对COVID-19属于国家安全战略。我们同意USCIS认可STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在对美国竞争力重要的STEM领域。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。然而，证据必须证明STEM努力既具有实质价值又具有国家重要性。Id. 许多旨在推进STEM技术的拟议努力相对于美国科学和技术利益具有实质价值，并具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 另一方面，例如STEM中的拟议课堂教学活动相对于美国教育利益可能具有实质价值，但此类活动本身通常不表明对更广泛的STEM教育领域的影响，因此通常不会确立其国家重要性。Id. 在此，申请人未表明其努力将更广泛地影响软件工程或软件质量保证教育领域，从而推进STEM技术和研究。因此，申请人未根据Dhanasar第一项要件确立其拟议努力的国家重要性。

由于申请人未如上述证明拟议努力的国家重要性，我们保留申请人关于其已证明Dhanasar第三项要件的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此未确立其作为自由裁量事项值得获得附属于该分类的职位邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。