SEP132024_02B5203 · 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：33864449 日期：2024年9月13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_____为受益人（一名高级软件工程师）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。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人未能证明受益人值得在符合国家利益的情况下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。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，须以优势证据标准证明其资格。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，受益人必须首先符合基础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。该法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年以上的逐步递进工作经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明受益人符合基础EB-2分类的资格，他们还必须证明受益人值得在“ 符合国家利益 ”的情况下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时行使自由裁量权豁免所要求的工作邀请，从而豁免劳工证。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但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案指出，USCIS可作为自由裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 受益人的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 受益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。本办公室同意审理主任的认定。[2]

剩余问题是申请人是否证明豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明受益人的拟议事业具有实质价值，但未能证明该事业具有国家重要性，即不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明受益人处于有利地位以开展该事业（Dhanasar第二项要件），也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国（Dhanasar第三项要件）。经重新审查，申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。[3]

受益人是为申请人_____工作的高级软件工程师。申请人描述_____为客户组织提供管理、安全和情报产品，以便与_____互动。受益人的拟议事业是继续为申请人工作，负责通过领导其_____站点可靠性工程团队的项目来增强_____服务。这些项目包括减少和检测与客户相关的事件以降低客户的服务中断；数据分析并向高层管理层报告过往站点问题以更好地评估实时站点问题；以及扩展可供_____工程师使用的功能，这些工程师处理来自运行_____客户组织的其他软件工程师的待命工单。申请人强调，_____持续可靠运行“对众多国家利益绝对至关重要”，包括美国维持其关键新兴云技术、经济竞争力，以及推进医疗保健、建筑、零售、信息技术、教育、酒店、通信和金融服务等行业。

[1] 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批准或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

[2] 为证明受益人是高级学位专业人士，申请人提交了受益人的文凭、学业成绩单、学历评估和雇主信函。记录显示，受益人持有相当于美国学士学位的外国同等学位，其后在其专业领域拥有五年以上的逐步递进工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

[3] 虽然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。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于受益人拟开展的特定事业。该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。为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室侧重于外籍人士拟开展的特定事业，并着眼于记录其“ 潜在预期影响 ”的证据。同上。

审理主任认定受益人的拟议事业具有实质价值。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任的决定承认软件工程领域的重要性，以及_____作为一家公司有利于国家。然而，审理主任认定，申请人未能证明受益人特定的拟议事业活动延伸至申请人之外，以更广泛地影响该领域，或具有雇用美国工人的重大潜力或其他与国家重要性相称的实质性经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查证据时犯了错误，错误陈述了事实，并依据这些错误陈述得出错误的法律结论。具体而言，申请人声称审理主任错误地认定了受益人的事业，称其拟“ 作为[软件]工程师工作 ”，申请人声称这忽略了详细的事业以及支持该事业国家重要性的证据。申请人强调，其高管的信函详细说明了受益人将开展的具体三个项目，以确保_____的可靠性，以及他“ 在推进该事业中的领导性、关键性和不可或缺的作用 ”。由于审理主任未提及推荐信中列出的具体项目，申请人主张审理主任错误地认定拟议事业不具有国家重要性。

本办公室不同意申请人关于审理主任错误描述受益人拟议事业、因而未正确分析支持申请人国家重要性主张的证据的说法。在申请中以及支持申请的全部陈述中，申请人均表明受益人将作为软件工程师工作，且其专业领域为软件工程。此外，与申请人的主张相反，审理主任具体引用了申请人高管的推荐信，通过引用信函来解释受益人所表明的角色、知识和项目经验。尽管审理主任未详细解释受益人正在开展的三个项目，但审理主任引用了申请人一位高管信函的一部分，说明受益人在一个具体项目（客户报告的事件）上的工作。此外，审理主任引用了第二位高管的信函，其中说明受益人的工作将涉及“ 增强_____可靠性的关键项目 ”。审理主任指出，虽然这些信函“ 讨论了[B]受益人在_____的成就和成功以及他的工作如何有利于_____ ”，但它们并未表明他作为申请人软件工程师的角色将延伸至申请人及其客户之外，以更广泛地影响受益人的领域。

申请人主张，高管的信函证明受益人的事业将如何促进一个平台的安全可靠性，“ 成千上万的美国公共和私营组织——包括大多数《财富》500强公司以及众多美国联邦和州

政府机构——每天都严重依赖该平台来安全、成功地运营。”申请人强调，受益人的软件工程专长及其“独特的具体技能”使他不可替代，“以支持该事业持续及时推进和长期成功”。自2020年以来一直与[已隐去]合作，受益人的具体软件工程技能组合使他成为一位罕见的专家，坦率地说，他已变得不可替代，以确保该平台持续、不间断的可靠性，影响着成千上万的组织，以及每天数千万甚至数亿美国公民。

一封来自[已隐去]首席软件工程经理的信函解释了受益人在三个项目中的作用，同时强调受益人的经验、知识和技能对每个项目的成功都极为宝贵。该信函指出，受益人“对该平台做出了多项重大创新，同时展现出对如何持续改进我们的前端服务以最好地支持我们的公共和私营客户组织的非凡洞察力”。然而，申请人未提供详细说明受益人“重大创新”的证据。例如，该信函解释说，针对过去线上站点问题的数据分析项目涉及对过去客户问题的分析，以便工程师能够将新事件与先前事件联系起来，帮助客户快速解决故障。该信函称，申请人依赖受益人“无与伦比的、基于经验的、具体的知识、技能和领导力”来推进该项目，该项目对于保护[已隐去]为其客户公司和组织的可靠性是必要的。在解释受益人在另外两个项目中的作用时，该信函同样解释了受益人在识别问题和利用其知识和技能解决问题方面的作用。来自申请人[已隐去]机器学习首席软件工程经理的第二封信函解释了受益人的软件工程知识及其对增强[已隐去]机器学习专业工具的可靠性和性能的贡献。

两封信函都证明了受益人的技术知识及其在具体项目中的工作。然而，这些信函的内容主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，而非论述受益人拟议事业的国家重要性。这些信函证明了他的技术能力和专业素养，这些有助于申请人和其客户。它们还描述了受益人在申请人某些成功项目中的作用。我们承认受益人为申请人及其客户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足够的信息和证据来证明受益人拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。申请人的陈述将受益人的工作描述为对维持[已隐去]的可靠性有价值；然而，它们未充分详细说明他的事业将如何不同于软件工程师通常从事的工作。例如，申请人未详细说明或确立其计划引入可能传播给或被他人在该领域或行业采用的新技术或软件工程进步，也未以其他方式阐明他将如何为我国软件工程行业的发展做出贡献。相反，申请人强调受益人利用其经验和知识积极影响其客户对[已隐去]的依赖和使用。在没有进一步证据的情况下，申请人未证明其作为申请人及其[已隐去]平台的软件工程师的工作有可能更广泛地影响其领域，达到国家重要性的水平。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。我们解释说，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. at 889。在此，拟议事业支持申请人。证据主要集中于受益人作为申请人及其[已隐去]平台软件工程师履行工作职责的情况，并未证明受益人拟议事业将在软件工程、机器学习或云计算领域产生所声称的国家或全球影响。记录未确立该事业将如何在该领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生重大积极经济效应，如Dhanasar第一项要件所设想的那样。Id. at 889-90。

记录中的大部分证据和申请人的论点集中于软件开发、数据工程和机器学习领域的重要性，以及申请人通过其[已隐去]平台在云计算领域的影响范围和影响。为支持国家重要性的论点，申请人提交了各种文章和报告，讨论人工智能用于网络安全；加强人工智能及其劳动力的必要性；网络安全对各行业和政府机构的重要性；以及申请人的[已隐去]平台及其增长和被公司和政府机构使用的情况。然而，这些证据未提及受益人在[已隐去]及其站点可靠性工程团队中的具体工作。申请人还提供了来自[已隐去]博士的分析和咨询评估，他是纽约[已隐去]的计算机科学和信息系统教授。该评估讨论了软件工程作为一个职业如何既具有重大价值又具有国家重要性。该评估主要描述软件工程职业，包括软件工程师在开发和改进基于云技术的可持续性和安全性以及改善医疗保健和金融行业网络安全方面的作用。基于软件工程师的专业知识和重大经济影响潜力，该评估得出结论：“ 软件工程是一项既具有重大价值又确实符合美国国家利益的职业事业。 ”

然而，该评估对软件工程师重要性和需求的关注并未证明本案具体事业将在该领域产生前景影响。该意见既未提及也未关注受益人的具体事业或其对美国经济或软件工程领域的潜在前景影响。指出软件工程职业具有重要性，或软件工程职业支持云计算、医疗保健和金融等重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求，因为它未能论述受益人具体事业的潜在前景影响。

申请人未证明受益人拟议事业超越其业务及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济。除一般性主张外，申请人未

证明受益人拟作为高级软件工程师领导其[已隐去]可靠性团队项目所从事的工作提供原创性创新，有助于软件工程、机器学习和云计算行业的进步，或以其他方式对软件工程领域产生更广泛影响。申请人声称由受益人事业支持的经济利益取决于众多因素，申请人未提供受益人对其[已隐去]平台拟议软件工程工作与所声称经济结果之间足够直接的证据联系。

由于申请人未能证明受益人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，受益人无资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据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“法院和机构无须对作出其所需结论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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

三、结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未能证明受益人作为酌情事项有资格获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。