AUG022021_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：10792725 日期：2021年8月2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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名信息技术（IT）项目经理，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人不符合基础分类资格。审理主任还认定拟从事的事业缺乏国家重要性，且证据未能证明申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人提交了额外证据并重申其资格，主张审理主任未适当权衡和考虑证据。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免。——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请（petitions）的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。4 因此，有待确定的剩余问题是申请人是否已确立豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于申请人依据Dhanasar第一项要件（prong）主张的资格，她表示其在美国拟从事的事业是提供其“专业知识以填补美国IT技术专业人员的缺口，并为当地公司、组织和个人带来创新成果[，从而]改善其社会和经济利益。”无论是作为直接雇员还是自雇，她计划提供“专业IT服务”，并开发和推出“针对多元行业量身定制的优质研究工具”，这将创造“直接和间接就业机会以及对IT领域的宝贵贡献……”。申请人称其服务将帮助美国实体“适应特定领域技术，使其能够打入文化多元且商业复杂的市场，例如拉丁美洲——在那里某些IT立法和技术平台与美国不同，从而阻碍美国公司在该等地理区域的运营效率和盈利能力。”然而，基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或专业的重要性；相反，我们关注“该外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。5 在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录中包含证据表明申请人于2000年获得外国四年制计算机科学学位，并在IT领域拥有至少五年专业经验。
5 尽管我们认可关于IT对国家和国际生产力益处的行业报告和文章，以及合格IT专业人员短缺的情况，但这些报告和文章不足以证实申请人关于其拟从事事业国家重要性的主张，因为它们并未涉及申请人工作的具体影响。

工人或具有其他实质性积极经济影响，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。

我们还通过审查记录其工作“潜在预期影响”的证据，来评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求。尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主和客户提供有价值的咨询服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇主和客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的美国财政状况。

为说明我们的结论，我们注意到申请人将其拟议事业描述为意图“推进其职业生涯”，这一表述主要暗示个人利益。尽管她声称拟议事业将帮助美国公司，但这种帮助取决于这些公司向其支付服务费用或订阅其产品，这表明更多是相关方的进步而非整体国家影响。申请人称她“参与了专有‘Level 4 Pay软件’的构思、设计、开发、质量保证和实施”，并且一旦该技术被其他公司实施，将最大化其收入并增加流向美国的资金。6 即使属实，申请人也未解释为何该技术将带来超出申请人及订阅该技术的公司所获利益的惠益。例如，她未详细解释该技术如何以增加流向美国资金的方式最大化收入，也未提供该技术将产生多少资金的估算。申请人几乎未尝试提供具体数字或收入估算，或多少公司必须订阅该技术才能增加流向美国的资金。7 在上诉中，申请人主张其贡献不限于其雇员和相关客户，因为技术工作通过活动、会议和口口相传在整个行业中传播。然而，申请人未解释其专有支付计划技术和公司内部工作如何以这种方式传播，即使传播了，仅传播本身将在国家甚至区域层面带来何种惠益。

此外，她声称其在主要公司领导项目对经济有重大贡献，但她未提供定性或定量证据。尽管其服务可能对雇用她的公司产生经济影响，但这种成功未与

6 未经进一步解释，尚不清楚她在Level 4 Pay软件中的参与程度以及她持有多少归属或所有权。例如，申请人未提交证据以支持认定该技术为专有的，如专利或其他知识产权文件。此外，申请人未详细解释该技术与其他在线支付平台有何显著不同或更优。尽管我们认可包含三个要点解释该平台“差异”的文件，但申请人未充分证明这些优势并非其他支付平台已提供。

7 我们认可聘用申请人从事IT相关服务的《工作说明书》和各种合同文件。其中一些文件或缺签名、或缺相关日期、或为短期（如10周）期限、或在I-140申请提交后签署。

与IT领域或整体经济的更大影响。申请人声称其策略“已知”可增加市场份额、生产力和盈利能力，但这些策略对整个行业的影响未在记录中得到证实。

申请人声称其拟议事业具有抽象的经济利益，包括她将为在巴西经营的美国公司抓住市场和投资机会，并且她将“促进美国公司的生产力”。我们认可关于其拟议事业将确保国家经济贡献的陈述，但记录对这些陈述几乎没有具体支持。例如，申请人提交的证据不足以支持其关于与业务相关的税收收入导致国内生产总值（GDP）增长的主张。如前所述，她未证明其对美国公司的协助将产生足够收入以影响国家经济。此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力。尽管她声称将雇用专业人员，但她未说明雇用多少人、以何种职位、多长时间或支付多少薪酬。最后，申请人提交的证据不足以支持认定其拟议事业将对“美国合格IT专业人员的迫切短缺”产生任何明显影响。总体而言，其拟议事业的任何影响似乎是局部的、临时的和内部性质的。在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的惠益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。

最后，申请人指出其教育背景、IT技能、项目管理能力、对巴西市场的了解、Oracle专业知识以及多年经验。然而，申请人的知识、技能和咨询经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将重点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

在本案中，申请人的证据不足以表明其拟议工作对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于客户和雇用她的公司。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。