AUG112021_07B5203 · 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：11028469 日期：2021年8月11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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行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，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将预期实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，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）可作为裁量事项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性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位或同等学历的专业人士资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。5

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

在初始信中，申请人表示其“ 打算推进其作为[软]件[开]发员的职业生涯，为企业开发信息系统。 ”6 申请人进一步解释称，其“ 在[软]件[开]发领域积累了丰富的经验、技能和人脉，以及使我能够帮助美国公司、更具体地说是帮助在巴西开展业务的美国公司的知识。 ”申请人表示其将“ 利用我所获得的知识从事大型[软]件[开]发项目，在其中我将界定将要实施的战略、方法和工具。 ”7

审理主任签发了补件通知（RFE），并指出申请人的陈述含糊不清，申请人未“ 阐明在软件开发展领域以与国家重要性相称的水平工作的计划 ”，且记录未证明其符合国家利益豁免的资格。

在回应审理主任的补件通知时，申请人解释称其打算担任“ 软件开发展员和IT顾问，[]在其中将继续设计、创建和开发有益于美国公司的产品和工具。 ”他表示将通过在美国公司中“ 寻找 ”就业机会以及将自己确立为自雇顾问来实现这一目标。他还表示将“ 评估开设软件和游戏开发公司的可能性 ”。

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议事业的国家重要性。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人拥有外国学士学位及至少五年学士后渐进式经验。
5 申请人提交了证据以证明其符合申请中所寻求福利的资格。虽然我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
6 为说明其未来的软件开发活动，申请人最初提供了一份包含十一项要点式工作职责的清单，该清单系其逐字引用劳工部职业信息网络（O*NET）关于“ Software Developers, Applications ”的摘要报告。虽然此类描述在界定某一职业类别内可能履行的职责范围时可能是适当的，但它未能充分传达申请人未来将履行的实质性工作。参见 https://web.archive.org/web/20180201191102/https://www.onetonline.org/link/summary/15-1132.00，（最后访问于2021年8月11日）。
7 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作邀请要求。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须指明“外籍人士拟从事的具体事业”。同上，第889页。然而，记录中并未包含申请人拟在美国开展的软件开发项目的证据，也未包含关于申请人在美国将从事的具体咨询工作的其他信息。例如，他未能充分解释或证明其未来的软件开发工作如何能够在信息技术领域达到国家重要性的水平。记录并未显示，例如，申请人拟从事的具体工作将提供原创性创新以推动行业发展，或在其领域具有更广泛的影响。在驳回申请时，审理主任指出，申请人记录并强调了信息技术领域对美国的一般重要性，但证据未能充分阐明其特定拟议事业将如何在其潜在雇主组织及其客户之外具有国家重要性。我们同意。

在上诉中，申请人提供证据表明他于2020年7月注册成立了一家IT咨询公司，并在该组织中担任首席技术官（CTO）职务。他主张其新公司将“为任何行业的美国公司提供专业IT服务，改善其商业智能和IT工具”，并指出他打算“雇用一支美国工人团队及相关支持人员”。申请人于2018年4月提交了其申请。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在未来某一日期、在申请人依据新的事实组合变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步指出，援引Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“考虑仅在申请提交之后才产生的事实”。同上，第176页。

无论如何，我们注意到这些概括性陈述不足以支持认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在预期影响”。尽管他提及将通过其企业创造的经济利益，但记录并未显示其IT咨询公司对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上，第890页。由于申请人未能确立其事业支持国家重要性的认定，他未满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人本人。审理主任在其驳回决定中认定申请人处于有利地位以推进拟议事业。基于下述理由，我们撤回审理主任在此方面的认定，因为证据不足以证明申请人根据第二项要件处于有利地位以推进其软件开发事业。

记录中包含申请人的简历、学历证书、信息技术培训认证，以及其前同事和雇主的信件。证据表明申请人已获得信息技术领域的教育和培训，并拥有超过十年的软件开发经验，但他未能证明其在信息技术领域拥有成功记录；没有未来活动的切实模式或计划；

未能证明在实现拟议事业方面取得了进展；或潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人对其工作感兴趣。

在上诉中，申请人主张他“为大型公司领导了多个IT项目，这些项目反过来对经济做出了重大贡献”。然而，这些项目的重要性、其经济影响以及他在其中的角色并未得到记录证据的证实。8 例如，申请人强调其为一家[已隐去]公司V-所做的工作，讨论了他参与的一个“高度复杂、持续存在高库存中断率且缺乏非编码物料控制”的项目，指出他在“构建一个成为所有使用SAP系统的大型公司世界参考标准的解决方案”中发挥了关键作用，该方案“获得了[V-]的高度认可”。V-的IT专家兼项目经理P-先生在信中指出，申请人“在为一个项目消息输出创建SAP云平台（SCP）面板的工作中表现出色，采购人员使用该面板来监控供应商是否收到[V-]关于我们招标流程和/或采购订单的消息”。P-先生表示，申请人还参与了一个跟踪项目，“该项目包括在[SCP]中创建一个门户，以便[V-用户能够]监控物料的交付状态……”尽管P-先生对申请人的工作表示赞赏，但他并未提及申请人开发了“一个成为所有使用SAP系统的大型公司世界参考标准的解决方案”，也未表明申请人在其任职期间为V-领导了IT项目。在此，记录缺乏证实申请人主张的证据。9

申请人进一步在上诉中主张，其在[P-]工作期间——“一家在[已隐去]行业世界知名的公司——申请人负责新[已隐去]开立和记录流程自动化的开发”。V-女士在其信中表示，她受雇于P-担任SAP FICO顾问，并与申请人共事，申请人负责为其参与的项目“开发解决方案和创建技术规格”。申请人描述了其在此任务期间履行的职责，包括“基于功能规格创建技术规格（TS）”、“支持内部工单修正”、“修正Z程序”、“与功能团队互动以解决给定对象中的问题”以及“接听用户要求调整和调试程序的电话”。尽管这些职责反映了常见的信息技术任务，但它们并未确立申请人所称其在P-软件开发项目中角色的重要性。10

我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议事业目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中产生的兴趣是否支持认定其处于有利地位以推进拟议事业。同上，第890页。综合考虑全部记录，我们认定申请人是一名合格的软件开发人员。然而，所提交的证据不足以证明其已取得一定程度的过往成功或进展，从而使其处于有利地位以推进其拟议事业。因此，他未能确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

8 申请人负有以优势证据证明其符合所寻求利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。同上。
9 申请人必须通过独立的、客观的证据来解决这些不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。
10 同上。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，也未能确立其处于有利地位以推进其事业（这是Dhanasar框架第一和第二项要件的要求），他不符合国家利益豁免的资格。因此，讨论第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其未能确立其符合资格或依据自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。