JUN152023_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：26246152 日期：2023年6月15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）

申请人是一名首席技术官，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录已证明申请人符合基础EB-2分类的资格，但未证明豁免所要求的工作邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christo'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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得裁量性地豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士，记录支持这一结论。[2] 因此，本办公室面临的唯一问题是，记录是否证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进该事业，但审理主任的结论是，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。基于下述理由，本办公室认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性，因此作为裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业

记录显示，申请人是一名经验丰富的信息技术（IT）专业人士，拥有约25年的从业经历，包括技术、商业、学术和高级管理职位，并参与了跨越多个行业的项目。其简历显示，他此前曾在一家巴西公司担任首席技术官（CTO），自2019年5月起至2020年入境美国。

在2020年9月初始申请时提交的职业计划中，申请人将其在美国的预期就业描述为CTO，具体如下：

我希望与一家提供由尖端技术系统支持的产品或服务的公司合作，以改善人们的生活……

我在美国的职业计划是利用我在信息技术领域获得的知识，在美国从事涉及复杂信息技术系统的大型项目。我有能力开发、实施和管理此类项目的所有活动，我计划继续利用我对信息技术的深入了解，直接帮助美国的公司、组织和机构改进其计算机和信息系统。

在回应补充证据请求（RFE）时，申请人被要求更详细地讨论其具体的拟议事业，他提交了一份更新的职业计划，其中表明：

[2] 申请人提供了官方学历记录，证明其在巴西一所大学完成了电子与计算机工程理学硕士学位，并附有教育评估，表明该外国学位等同于美国同领域的硕士学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（“ 高级学位 ”的定义）。

我在美国的职业计划是为美国金融科技公司（FINTECs）工作，这些公司需要我在IT领域的专业知识、多年经验和深厚专长，担任首席技术/运营官。……

如果我的豁免获得批准，我将为信息技术行业做出重大贡献，帮助FINTECs或其他美国企业改进其战略和实践。
在其RFE回应中，申请人表示，自2021年3月起，他一直在佛罗里达州一家为电子商务行业提供贷款和支付处理解决方案的金融科技公司工作，最初担任全球支付总监，目前担任运营副总裁。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

为支持其符合本要件的主张，申请人最初提交了其职业计划和陈述、一封专家意见书、推荐信，以及关于软件和IT行业、工作场所技术未来、技术和商业领域全球人才短缺的行业文章和报告。申请人对RFE的回应包括：其更新的职业计划；一份_____.投资者演示文稿；关于金融科技市场以及金融科技公司作为小企业贷款来源兴起的已发表文章和报告；关于CTO在金融科技公司中作用的文章；以及其现任和前任雇主的额外信件。虽然本办公室可能不会逐一讨论每份证据，但在确定其是否满足Dhanasar框架第一项要件时，本办公室已审查并考虑了每一份证据。

在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未证明该事业的国家重要性，因为证据未能传达对申请人拟议活动如何在其特定领域产生更广泛影响的理解。审理主任强调，申请人职业或行业的整体重要性并不能证明其拟议活动的国家重要性，并得出结论认为，在此案中，申请人未提交充分证据证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利，或将为美国带来实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人强调其在IT领域的丰富经验，并主张此前提交的证据证明其作为CTO的角色具有国家重要性，因为它服务于美国经济的多项需求，并影响与以下方面相关的“ 国家重要事项 ”：

商业和技术领域，提供将支持中小型企业成功和增长的效益。 [3]

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“ 外籍人士提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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。

在此，为支持这一要件而提交的大部分证据涉及的是申请人打算从事的行业或职业，而未涉及其具体的拟议事业。例如，申请人提交了文章、报告和统计数据，强调信息技术行业的重要性、不断增长的金融科技领域，以及这些行业对美国经济增长的影响，同时还提交了对CTO角色及其重要性的概括性描述。尽管我们同意这些领域和行业很重要，且高级技术职位对这些行业运营的公司至关重要，但我们强调，这些证据并不必然能依据Dhanasar框架的第一要件确立申请人拟议事业的国家重要性。

为支持其在Dhanasar框架下的资格，申请人提交了一封来自I I大学某教授的信函作为专家证言。然而，该证据也主要聚焦于申请人的拟议职业以及信息技术领域整体。该撰写人强调，信息技术行业提供了“ 全国日常发生的许多商业、军事和民用活动的基础 ”，笼统讨论了该行业对美国经济的影响，并强调申请人有资格从事“ 在信息技术领域有需求且具有国家重要性 ”的工作。尽管该教授笼统地评论了信息技术行业，但其信函并未解释申请人的具体事业将如何对该行业产生广泛影响，或对地区或国家经济产生与国家重要性相符的重大经济影响。

该教授还认为，申请人的拟议事业“ 影响的是政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题 ”，并强调联邦政府致力于推进技术研发、促进新兴技术和创新，以及在技术领域创造高薪就业岗位。许多旨在推进科学、技术、工程和数学（STEM）技术与研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人的拟议事业属于信息技术或STEM领域这一事实，并不自动表明其符合国家利益豁免的资格。相反，具体的拟议STEM事业必须同时具有重大

3 在上诉中，申请人还主张，审理主任在未先发出补充证据请求或拒绝意向通知的情况下即拒绝该申请，剥夺了其正当程序和公平对待。然而，如前所述，记录显示审理主任于2022年5月11日发出了RFE。审理主任在最终决定中专门处理了申请人对RFE的答复。

价值以及就Dhanasar第一要件而言的国家重要性。因此，尽管专家意见信函指出了促进STEM领域进步的国家倡议，但它并未就申请人的拟议事业是否“旨在推进STEM技术与研究”以及是否以其他方式具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性发表意见。该教授关于CTO角色人员通常负责控制研究和产品创新的主张过于宽泛，并未涉及申请人的具体拟议活动。

我们注意到，USCIS可自行决定将作为专家证言提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论了可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言的不同权重）。在此，专家意见信函的大部分内容就申请人拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值。申请人必须证明其作为CTO的具体拟议事业的国家重要性，而非该职业在某一组织内的重要性，或STEM及信息技术相关行业的国家重要性。

为证明国家重要性，我们寻找拟议事业在该领域具有更广泛影响的证据。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。Dhanasar解释称，“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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

如前所述，申请人的具体拟议事业涉及在一家金融科技公司担任CTO角色。在上诉中，他强调其活动将包括领导开发基于人工智能（AI）的信贷和风险管理解决方案，使早期中小型企业能够获得更多信贷，以及领导实施“低成本跨境数字支付，使中小企业能够进出口商品和服务”。他主张，鉴于小企业对美国经济的贡献，以及美国3200万家小企业中有很大比例由女性、少数族裔和/或退伍军人拥有，其拟议事业对小企业的支持“是一项具有国家重要性的倡议，对美国经济和社会发展具有直接影响”。申请人还引用了有关金融科技市场快速增长的统计数据，指出预计到2026年将增长至3240亿美元。他主张，就其拟议事业而言“国家重要性显而易见”，并坚持认为将对其专业知识有持续需求。

申请人主张其将在一家金融科技公司或“其他企业”担任CTO，但主要以其目前在_____担任运营副总裁的雇佣关系来描述其拟议事业。为支持其主张，他提交了其美国雇主的投资者介绍以及两名高管的信函。所提交的投资者介绍强调了I I的使命，即为电商商家提供“发展业务的最佳金融工具”，同时指出这些商家“被金融机构和金融科技公司服务不足”，因此可能难以通过债务为其增长融资，且缺乏获得满足其特定需求的金融产品的渠道。该介绍还强调了该公司的

在日益增长的450亿美元全球电商金融产品市场中的独特竞争定位，强调其专注于电商商家、可扩展的解决方案，以及其“行业领先”的技术和知识产权，包括“最先进的评分模型和风险管理”。
记录中包括来自I I首席合规与风险官和首席执行官的函件，二者同样赞扬申请人的“高水平专业知识”，并强调其在第一个完整雇佣年度对公司产品和流程所作的具体贡献，指出此类贡献对公司及其客户均产生了积极影响。尽管这些函件证明申请人的专业知识和职业技能受到I I的高度重视，但函件主要聚焦于其工作如何使雇主受益。例如，首席合规与风险官并未阐述对金融科技行业的任何更广泛影响，也未以其他方式说明申请人在fo~ ~的活动如何具有国家重要性。

在其函件中，!I首席执行官表示，申请人“正在领导开发一种创新的支付编排解决方案”，该方案将使传统银行、其他金融科技公司、电商平台、支付公司及其他方能够“利用我们最先进的评分模型和风险管理……将其服务扩展至中小型电商企业”。该撰写人表达其意见认为，该解决方案一旦实施，将“对该行业作出前所未有的贡献”，但未进一步解释或详述该项目，也未以其他方式为该结论提供依据。他还表示，申请人“在技术、软件工程、业务管理和战略思维方面的深厚背景，使其成为I I和金融科技行业的关键贡献者，这一点已由I I强劲的运营指标和显著增长（同比增长>200%）所证明”。尽管首席执行官的函件表明申请人已经并将继续在金融科技行业作出具有更广泛影响的贡献，并产生超出其雇主及其客户和合作伙伴的重大经济影响，但我们认为记录中的证据不足以支持申请人拟议事业具有国家重要性的结论。

尽管申请人表示其意图在金融科技领域担任首席技术官，但记录并未证明其作为运营副总裁的职位可与首席技术官角色相比。如前所述，旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论在学术还是行业环境中，都可能具有足够广泛的潜在影响以证明其具有国家重要性。申请人在其更新简历中列出的许多职责和成就表明，他专注于其雇主的内部运营效率，而非推进公司技术的活动。例如，他表示其主要职责包括管理和改造客户支持服务、实施贷款组合风险和违约分析、管理拖欠催收、支持并购战略和分析、设计新的运营程序、定义公司的业务连续性和恢复计划，以及管理运营资金。虽然他将“管理产品开发”列为其职责之一，但很明显该公司设有独立的技术、全球支付和技术部门，并且可以合理推断这些部门更直接地参与推进公司的技术解决方案。此外，运营部门的组织架构图（包括申请人的直接和间接下属）不包括工程或其他IT职位；所列职位为客户服务、协议、催收和支付、拖欠、分析、保理和销售支持方面的角色。

虽然我们不怀疑他在指导产品开发活动方面有一定参与，但其在推进雇主技术方面的具体角色性质并不明确，且似乎并非其职位的主要焦点。

在其职业计划中，申请人本人主要从项目将如何积极影响其雇主的损益以及他所领导的运营部门的人员配置角度来描述其项目，而非讨论其具体活动的更广泛影响。所提交的投资者演示文稿提供了该公司积极影响若干电子商务领域客户的例子。然而，尚不清楚该公司在该领域的影响力是否足够广泛以具有国家影响。投资者演示文稿表明，该公司在一个450亿美元的电子商务金融解决方案市场中运营，并提供其他向电子商务客户提供金融产品的公司所不提供的特定解决方案组合。4 如前所述，申请人主张其在该领域继续开发产品和解决方案的工作将因此增加早期中小型企业获得信贷的机会，并提供“ 低成本跨境数字支付，使中小企业能够进出口商品和服务 ”。虽然该公司的产品组合包括向电子商务商户提供贷款和国际支付解决方案，但记录并未证明，例如，就其规模、收入或服务客户数量而言，它是市场的主要参与者或增长驱动力，或者其产品和服务贡献获得了行业认可。

如前所述，在Dhanasar案中，我们还指出，“ 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，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。 ” Id. at 890. 在其职业计划中，申请人表示他重组了该公司的运营部门并创建了六个额外职位，将随着业务发展而填补。其计划包括其部门的人员配置预测，指出他预计全职部门员工人数将从2022年的12人增加到2025年的26人。他并未将任何额外直接或间接职位的创造归因于其具体的拟议事业。因此，尽管记录反映申请人有权雇用下属运营人员，但他并未证明其个人就业或这一雇用权力将如何影响信息技术就业水平或更广泛的美国经济，以达到符合国家重要性的程度。在没有关于可归因于其未来工作的预计美国经济影响或职位创造的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。 Id. at 890.

我们认可申请人提供了众多来自前同事和专业联系人的推荐信。这些信的作者高度赞扬申请人的个人和专业资质、其过去的成就记录以及其表现和经验。然而，申请人的资质和专业知识涉及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 ”。 Id. at 890. 审理主任

4 投资者演示文稿表明，该公司的竞争对手包括银行、中小企业（SME）贷款机构、电子商务贷款机构、金融科技公司如PayPal，以及电子商务平台如Amazon、Walmart和Etsy。

认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业，这些信件倾向于支持该结论。此处的问题是申请人拟议开展的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

我们认可申请人的主张，即其在其当前领域的持续工作最终将支持美国中小型企业的增长，并推动金融科技行业的增长，两者都是国家经济的重要贡献者。然而，记录缺乏充分证据证明其具体的拟议事业将在该领域产生广泛影响或产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

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其在Dhanasar第三项要件下资格的上诉论点。 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果无需其决定的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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资格或以其他方式在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。