JUN302021_04B5203 · 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：15776123 日期：2021年6月30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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名信息系统经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合科学领域特殊能力个人的分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合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，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，即作为高级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职位邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将预期实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将预期实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，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) 职位邀请豁免 -

(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。

虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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级重要性时，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，豁免职位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，该外国国民获得职位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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

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自由裁量性质）。

该外国国民的贡献；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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人不符合持有高级学位的专业人士分类资格，但符合科学领域特殊能力个人的分类资格。基于下文所述理由，我们不同意后一认定，但首先我们将处理所述的否决理由。上诉的争议点在于申请人是否已证明豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

申请人于2002年获得[已隐去]大学会计学学士学位，自2004年以来曾在多家信息技术公司工作。自2006年以来，申请人在埃及、英国和阿拉伯联合酋长国的[已隐去]担任服务工程师。如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架充分证明国家利益豁免的资格。

A. 拟议事业的实质性价值和国家级重要性

我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据 Dhanasar 分析框架第一项要件充分证明其拟议事业的国家级重要性。3

在其初始陈述中，申请人提供了关于其职业的一般信息，并描述了其过往就业，但未提供关于其拟议事业的具体细节。“ 第一项要件，实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。 ” Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页（着重号为原文所加）。拟议事业不仅仅是意图在某一特定领域、职业或专业工作的声明。然而，申请人依赖关于该职业整体的一般性陈述，称：“ 显而易见，信息系统经理兼具内在价值和国家级重要性。 ”不存在针对信息系统经理的一揽子豁免，申请人不能仅通过证明其在该职业具有经验而获得豁免资格。申请人正确地指出，许多不同的企业和行业依赖计算机，但这并不意味着作为信息系统经理，他将通过其工作直接影响所有、大多数或许多此类企业和行业。广泛的潜在雇主范围并不意味着申请人可能产生广泛影响。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未“ 提供拟议事业的详细描述 ”。作为回应，申请人对此主张提出异议，称其初始提交材料“ 详细 ”描述了其“ 在该领域15年的职业生涯 ”。申请人还称：“ 鉴于其在该领域的丰富经验，他将在美国继续这一事业

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。
3 尽管我们可能未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。

美国。”申请人在国外的就业涉及英格兰和中东的具体项目。关于“他将在美国继续这一事业”的断言，除了说明将涉及信息系统管理（这是一种职业，而非具体的拟议事业）之外，对申请人计划做什么几乎没有说明。
申请人在国外的大部分就业是与[已隐去]一起，但他没有表明[已隐去]寻求在美国雇用他。他对补证通知（RFE）的回复包括一封来自[已隐去]、日期为2020年6月10日的电子邮件，表明申请人曾询问为[已隐去]在美国工作的机会，但该公司人力资源部门“建议不要进一步推进”，同时鼓励申请人“在[中东]以外的地方寻求同类职位。”

2020年7月2日，[已隐去]向申请人提供了一份“企业云解决方案架构师”的职位，自2020年10月开始。该信函明确说明：“由于所需时间较长，我们无法协助您申请居留和劳工证。”申请人接受了该工作邀请，但记录未显示申请人随后开始在那里工作或以其他身份进入美国。

该工作邀请未具体说明该职位的职责，但即使说明了，也不能确立提交申请时拟议事业的性质。记录未表明申请人在2019年11月提交申请时正考虑与[已隐去]就业。上述通信显示，申请人直到2020年6月仍在考虑与[已隐去]就业，仅在[已隐去]拒绝在美国雇用他之后才获得来自[已隐去]的工作邀请。

在拒绝通知中，审理主任指出：“声称受益人将为美国经济做出贡献属于猜测和推测。充其量，所描述的事业领域和角色似乎局限于申请人。”申请人对此结论提出异议，声称他“指出了具体事例……说明他如何通过具体项目和成就为其领域做出贡献，这些项目和成就对其领域产生了积极影响，以及他的成就如何影响了组织和其全球领域。”

申请人未就其预期的未来工作阐明任何具体信息。如上所述，确立拟议事业不仅仅是描述过去的就业并声明打算继续从事类似工作。某些职业可能比其他职业更有利于获得豁免，但Dhanasar框架围绕的是具体的拟议事业，而非为整个职业、专业或领域创设一揽子豁免。根据法规，工作邀请要求通常适用于具有特殊才能的外国人（包括信息系统经理），特殊才能定义为“显著高于该领域通常遇到的”专业程度。4 因此，申请人不能仅通过声称其在其职业中拥有显著专业知识来获得豁免资格，但这似乎正是其在本程序中的主张核心。

4 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

由于申请人仅以其过去的工作作为其工作具有国家重要性的唯一基准，因此具有重要意义的是，记录中的证据未能确立该工作如何使除其雇主及其客户之外的其他人受益。初次提交时提交的推荐信表明其工作对[已隐去]及其客户有益，但成功完成任务并不表明其工作曾经具有并将继续具有国家重要性。在记录中转载的一封祝贺电子邮件中，[已隐去]销售团队的一名成员告诉申请人：“ 如果你不在那里，我们就不会完成这笔交易。 ”该电子邮件描述了竞争对手公司如何“ 屏住呼吸……并希望出现任何形式的失败 ”，但申请人的奉献“ 让他们没有借口负面评价 ”[已隐去]的数据库平台。该项目可能使客户受益，当然也使[已隐去]受益，但申请人未表明[已隐去]完成这笔特定交易而非其竞争对手具有国家重要性。（当然，竞争对手——一家总部位于美国的大型信息技术公司——并未从该交易中获得直接利益。）同样，申请人未确立该客户使用[已隐去]的产品在国家层面具有重要性，而且即便如此，也没有迹象表明申请人开发了该产品，而非参与为该特定客户安装和维护现有产品。

申请人未充分描述拟议事业，也未确立其国家重要性。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业（就所描述的范围而言）能够充分超越其雇主及其项目，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业。他也未表明其拟议从事的特定工作提供有助于领域进步的原创创新，而非仅影响涉及其公司的项目，或对其领域具有更广泛的影响。基于所有这些理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 确定豁免对美国利益的权衡因素

如下所述，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明，在权衡之下，申请人对美国的潜在利益超过劳工证要求所固有的国家利益。

申请人的初次陈述包括以下段落：

总体而言，让拥有[申请人]在信息管理工程领域丰富经验的人来推进通过使用技术提高效率和绩效的目标，将对美国有利……像[申请人]这样高技能的信息技术工程师将帮助美国企业在全球经济中更具竞争力，因为他能够利用其管理计算机和信息系统的技能来提高组织效率并改善公司的利润。

该陈述依赖泛泛之谈，而非关于申请人具体将如何使美国受益的任何具体信息。他声称“ 每个行业……都依赖计算机系统 ”，并且他“ 将成为任何美国公司的巨大资产 ”。但申请人若获得

豁免，将不会为“每个行业”工作；他将为一家特定公司工作，而他未表明该工作将如何产生超出该未具名、假设性雇主的利益。

申请人引用来自[已隐去]的工作邀请函以表明申请具有紧迫性。在该信函中，[已隐去]指出：“由于所需时间较长，我们无法协助您申请居留和劳工证。我们有迫切需要填补的职位。”然而，该信函不符合Dhanasar标准，即未表明申请人的贡献所具有的国家利益足够紧迫，以至于可以放弃劳工证程序；申请人未解释为何立即填补该职位符合国家利益（而非某一雇主的利益）。
在上诉中，申请人指出，来自[已隐去]和[已隐去]的通信“证明他获得劳工证将不切实际”。Dhanasar在脚注中讨论了不切实际的问题：

例如，劳工证程序可能阻止申请雇主雇用具有难以在劳工证中明确表述的独特知识或技能的外国人。……同样，由于拟议事业的性质，企业家或自雇发明人在自行推进事业时，可能不切实际地获得美国雇主的工作邀请。

Id. at 890 n.10。申请人未确立劳工证对于其所寻求的职位类型在上述讨论的方式上本质上不切实际。相反，两名潜在雇主在本特定情况下拒绝推进劳工证。仅因某一雇主可以申请劳工证但选择不申请而授予国家利益豁免，实际上将把劳工证从法定要求降格为雇主和潜在雇员可自由忽视的选项。

基于上述理由，申请人未满足Dhanasar框架的第三项要件。由于申请人未满足Dhanasar框架的全部三项要件，申请无法获批。

C. 特殊才能

除上述理由外，我们不同意审理主任的认定，即申请人已确立作为特殊才能个人的基础移民分类资格。对该问题的详细讨论不会改变本上诉的结果，因此我们可以保留该讨论。5

尽管如此，我们简要指出，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的规定要求申请人至少满足六项所列标准中的三项，以证明特殊能力。在此，申请人声称其

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

满足其中四项。申请人的证据在其所主张的至少两项标准下存在疑问。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)(A)

~-~!大学授予申请人一个被评估为等同于“ 会计学工商管理学士 ”的学位。申请人未证明该学位与其所主张的特殊能力领域相关。在所列的40门课程名称中，只有两门——“ 会计中的计算机 ”和“ 会计信息系统 ”——与其预期的信息系统管理职业有任何可证明的关联。

申请人还持有由l l公司和埃及通信与信息部颁发的证书，这些证书与其预期职业关联更为密切，但申请人未证明l I或该部是法规所要求的“ 学院、大学、学校或其他学习机构 ”。这些证书似乎反映的是短期的、针对特定产品的培训，而非任何可与学术学位相提并论的内容。部分证书显示有“ l!大学 ”字样，但记录未证明该字样指的是实际的学习机构而非内部培训项目。

由同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(h)(3)(ii)(F)

申请人未记录任何对行业或领域内成就或重大贡献的正式认可。其提交了雇主和一名客户的推荐信，以及来自lj I的内部认可证据，但这些材料涉及申请人在特定项目上的工作，这些项目使其雇主及其客户受益。它们并未证明对行业或领域的成就和重大贡献。

如果申请人本已证明其符合所寻求福利的资格，则上述问题将值得进一步讨论。但是，由于申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，我们无需进一步深入探讨特殊能力问题。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第三要素，我们认定其未以自由裁量方式证明符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。