NOV022022_03B5203 · 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：22836146 日期：2022年11月2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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名数据库工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士成员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然记录显示申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格，但未能证明豁免该签证分类的工作要求将符合国家利益。申请人现对该决定提出上诉。

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) 工作要约豁免——

(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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

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，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和 national importance；(2) 外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。2

第一项要件，实质性价值和 national importance，聚焦于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 national importance时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑以下因素，包括

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 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将“ 特殊能力 ”定义为“ 显著高于特定事业领域通常遇到的专业知识程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作要求/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论特定申请人是寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士成员分类，他们都必须超越证明其专业知识程度显著高于其专业领域通常遇到的程度，以确立国家利益豁免的资格。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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利益。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，外国国民获得工作要约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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人是一名在IT领域拥有20多年经验的数据库工程师，并在其母国创立或共同创立了三家企业。他拟在美国作为自由职业数据库工程师工作，同时创办一所提供数据库管理和商业智能课程的在线学校。

审理主任认定，申请人通过其2017年从_____大学获得的工商管理硕士学位，符合持有高等学位的专业人士成员资格。因此，本决定的唯一焦点是他是否值得豁免工作要求及因此豁免劳工证的国家利益豁免。

A. 拟议事业的实质性价值和 national importance

在根据Dhanasar框架第一项要件审查证据时，我们聚焦于申请人拟议的具体事业的潜在前瞻性影响。正如审理主任所指出的，实质性价值可在商业、创业和教育等领域中找到，且其在决定中未经分析即认定申请人的拟议事业具有实质性价值。记录包括若干文章和技术论文，显示信息技术（IT）和IT工作者对国家经济的价值。因此，我们同意审理主任的结论。

关于 national importance，审理主任在其决定中首先指出，申请人作为自由职业数据库工程师的活动将为其本人和雇主带来利益，但不会在IT或商业领域产生国家或全球影响。虽然申请人在上诉中主张其专业知识将直接惠及美国的商业交易，从而“ 对国家产生显著的国家积极影响 ”，但记录并未包括证据表明其作为数据库工程师的具体拟议工作在收入

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

或创造就业方面的重要性。相反，题为“自由职业人才协议”的文件表明，他将作为独立承包商为一个自由职业门户网站工作并被分配给客户，且其雇用分包商将受到限制。该证据并未表明其拟议事业的这一方面具有雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响，4 或在其他方面具有 national importance。

转向其拟议事业的另一方面，审理主任得出结论认为，申请人在回应审理主任的证据请求时，为其拟议的在线学校加入商业计划书，属于不被允许的重大变更，并且该在线学校的利益不会延伸至这些项目学生之外。关于上述第一个结论，我们同意移民福利的资格必须在提交申请时即已确立。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、在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后才获批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。然而，就第一项要素的分析而言，我们注意到申请人最初在随申请提交的第一份陈述中即已提及他关于在线学校的计划。他关于这些计划的更详细陈述以及商业计划书，是对审理主任就其事业这一方面要求补充信息的回应，因此并非试图改变其事业的性质。故此，该证据将在我们分析申请人关于在线学校的提议是否符合国家利益时予以考虑。5

在上诉书面论证意见中，申请人的代表为反驳审理主任关于其拟议在线学校国家利益的第二个结论，提及一项未纳入案卷的调查的链接，并称该调查的结论是，劳动力中超过半数的成年人表示，在其整个职业生涯中接受培训并发展新技能对他们而言将是必不可少的。他随后断言——并未直接引用该调查中的某一段落——这些技能“大多与计算机使用以及便利其工作负荷的软件相关，而这些领域正是[申请人]拥有经证实的过往业绩的领域”。然而，律师的断言不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在案卷中予以证实，此类证据可包括宣誓书和声明。

申请人进一步主张，由于其IT学校将在线运营，并提供一个平台或渠道作为连接公司与IT专业人员的市场，它将触及全美及其他国家的此类专业人员，“这证明其业务将具有的广泛可及性以及其业务广泛的全国重要性”。但学校或企业并不单纯因其在互联网上可获取即具有全国重要性，此类实体的影响仅限于其拥有的学生、客户或雇员数量。与Dhanasar案中的申请人颇为相似，申请人推进STEM领域职业教育的拟议事业在为个人提供新技能方面具有实质价值，但他未能证明其作为在线学校创始人和领导者所具体拟议的活动会对STEM教育或更广泛的劳动力产生影响。

4 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。
5 审理主任在评估该拟议事业是否具有全国重要性时，考虑了申请人对该拟议事业的投资金额。由于该方面的证据与判定其是否处于有利地位以推进其事业更为相关，我们仅在其第二项要素分析中予以考虑。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明其拟议事业的任一方面具有全国重要性，因此他未满足Dhanasar分析的第一项要素。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

在Dhanasar框架的第二项要素中，焦点从拟议事业转向申请人及其推进其所提议事业的有利地位。在作出此判定时，我们考察若干与申请人的资质、支持及其对推进其拟议事业的投入相关的因素。在此，首先考察申请人作为自由职业数据库工程师工作的提议，案卷中包含证据表明他具备推进其事业这一方面所必需的教育、技能和经验。这包括来自前商业伙伴和同事的证明其IT和项目管理经验的信件。此外，案卷中还包括申请人与一家自由职业网络签署的为其指派客户工作的合同，以及该网络的确认函。尽管他未能证明该工作将符合国家利益，但我们认定证据表明他将处于有利地位以推进其事业的这一部分。

申请人拟议事业的另一方面是其创建并领导一所在线学校和一个就业门户网站，类似于其已签署合同的那家。与上述事业一样，来自前合作伙伴和同事的推荐信和雇佣信表明他具有商业经验，并曾参与其母国三家公司的创办，显示出在类似事业中的成功记录。例如，[已隐去]申请人在[已隐去]公司的一位合伙伙伴描述了申请人在创建公司金融教育门户网站中所起的作用，以及后来在项目管理和市场营销中承担更大角色。然而，正如审理主任在其决定中指出的，案卷中不包含来自投资者或潜在客户兴趣的证据，而这两类证据在USCIS政策手册中被特别认定为对证明申请人处于有利地位以推进此类事业具有重要意义。此外，尽管申请人提交了显示公司成立的文件以及包含收入和就业预测的商业计划书，但所有这些均系为回应审理主任的补证请求而制作，该证据并未显示在实现该拟议事业方面取得充分进展。虽然我们承认我们在Dhanasar案中的决定指出，像申请人这样的企业家无需证明其事业最终更有可能成功，但此处缺乏充分资金、进展和潜在客户的证据，抵消了申请人作为IT专业人员和企业家的经验。因此我们认定他并非处于有利地位以推进其拟议事业的这一方面。

C. 综合权衡批准豁免是否将有利于美国

如上所述，Dhanasar框架的第三项要素要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有利于美国。Dhanasar决定阐明了在该要素下可能权衡的因素，包括获得劳工证的不切实际性以及个人贡献所涉国家利益的紧迫性。虽然申请人在上诉中未论及该要素，但在其补证回应中，他提出他可以通过其拟议事业的两个方面帮助解决

美国的IT工作者短缺问题，并且对IT工作者的需求如此之大，以至于为避免劳工证程序固有的延误而有理由批准豁免。

首先，我们注意到，劳工证表明美国劳工部已认定，某一特定工作机会缺乏有能力、愿意、合格且可用的工作者，因此对于存在劳动力短缺领域的EB-2分类而言，劳工证是取得资格的适当途径。相应地，仅申请人所在领域的劳动力短缺本身，并不使保护国内劳动力与对其拟议事业的任何国家利益之间的权衡向其倾斜。至于其第二个论点，他未能证明其所提交的报告和文章聚焦于数据库工程师就业或数据库工程或商业智能职业培训方面的全国紧迫性。此外，由于他未能证明其拟议事业将具有全国重要性，或他处于有利地位以推进其在线学校的提议，我们认定批准其工作邀请要求豁免不符合美国的国家利益。

III. 结论

案卷证据表明，申请人符合持有高级学位的专业人员类别，因此他有资格获得 underlying EB-2 签证分类。但证据未显示其事业具有全国重要性，也未显示他处于有利地位以推进其在线学校的提议。相应地，他未能证明豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。