NOV042022_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：22643053 日期：2022年11月4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）

申请人是一名应用经理，寻求第二优先移民分类，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人士，并寻求豁免EB-2分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立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，前提是申请人证明：(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) 权衡之下，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定证据未能确立拟从事事业的国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或豁免职位邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo），我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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人士。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。

本法第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祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免职位邀请——

(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。

本法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果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、艺术或商业方面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水平。

专业指本法第101(a)(32)条所列的职业之一，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)的法规规定了证明作为具有特殊能力人士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，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。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)。Dhanasar指出，在申请人确立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。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

申请人提供了证据以证明其获得了美国硕士学位。因此，我们认定其符合基础EB-2分类作为高等学位专业人士的资格。尚待讨论的剩余问题是申请人是否符合国家利益豁免的资格。尽管我们可能不会逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

在其初始申请中，申请人提供了关于其过去和当前工作的说明，但关于具体拟从事事业的信息很少。提交申请时，申请人声称在I[已隐去]工作，在那里他“将商业环境从封闭环境转变为协作团队空间”，从而提高了容量和效率[已隐去]。他表示，他实施并管理了机构范围的软件应用，包括生产力系统、数据库、内联网、外联网和学习管理平台（如视频流），并支持这些系统内的业务流程和目标。从初始申请中提供的文件，我们推测申请人拟继续担任应用经理。其拟从事的事业涉及通过技术适应提高生产力和资本。作为信息技术（IT）领域重要性的例子，他指出了IT在医疗行业中的作用。他解释说，电子健康记录的使用提高了医疗质量和效率，但也提供了对患者信息的实时访问。申请人进一步强调，美国存在IT工作者短缺，IT领域对非营利组织的成功至关重要。

审理主任向申请人发出了补件通知（RFE），告知他除其他缺陷外，证据不足以确立拟从事事业的国家重要性。审理主任在承认IT工作者短缺的同时解释说，申请人未提供足够证据支持拟从事事业将解决该短缺的认定。此外，审理主任讨论了申请人推荐信的抽样，指出作者声称申请人改进了[已隐去]捐赠者数据库，且他是一名熟练的技术专家，能够惠及各种实体和整体经济。然而，审理主任告知申请人，证据未能确立拟从事

事业将影响IT领域或整个美国，而似乎仅影响其雇主。补件通知进一步指出，申请人未确立拟从事事业将如何产生实质性积极经济影响或具有雇用美国工人的重大潜力。

在补件通知（RFE）答复中，申请人提供了大量文章和报告，强调IT工作者的短缺、IT工作者的重要性和需求，以及对加强网络安全的日益关键的需求。此外，申请人强调了他的经验、教育背景和个人素质，并解释这些如何使他能够为具有重要使命的组织提供有价值的IT服务，例如[已隐去]。他还提供了证据，证明在2021年2月，他开始为一家名为[已隐去]的IT公司工作。

审理主任驳回了申请，解释说证据未能证明拟议的事业将产生实质性的积极经济影响或对美国工作者具有重大潜力。审理主任认定，申请人未解释其在[已隐去]雇主处的工作如何具有国家重要性。此外，审理主任解释说，在没有关于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充分信息或证据的情况下，记录未能显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。参见同上，第890页。我们同意。

尽管我们认识到申请人提议在IT领域提供有价值的服务，但这并不必然确立拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人提议从事的具体事业 ”。参见同上，第889页。我们同意申请人提议从事的领域确实重要；然而，这本身不足以确立拟议事业的国家重要性。

虽然申请人的经验、学术背景和个人素质值得称赞，但它们与拟议事业的国家重要性无关。申请人的个人和专业资格更多地涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人提议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。因此，证明申请人高度合格以提供拟议事业服务的证据，不足以满足申请人在第一项要件下证明拟议事业国家重要性的举证责任。

在初次提交之后，申请人提交了额外的推荐信，例如来自[已隐去]、[已隐去]助理教授（任职于[已隐去]）、一家技术[已隐去]的首席顾问、[已隐去]的ICT负责人以及[已隐去]首席IT顾问的推荐信。我们审查了额外的推荐信，包括最初提交和更新的推荐信，以及在补件通知答复中和上诉时提交的推荐信。推荐信作者描述了申请人在其硕士课程中的工作，赞扬了其技术敏锐度和IT技能，并评述了申请人在各种项目上取得的成果以及这些项目的重要性。

即使证据支持认定申请人取得了推荐信作者所描述的成果，这仍不足以确立拟议事业的国家重要性，因为这不能确立这些成果如何延伸到申请人具体项目和雇主之外。换言之，证据未能确立申请人产生的成果对其个别雇主之外具有更广泛的影响。举例而言，申请人未提供证据表明其学术工作以任何方式对IT领域有所贡献，也未表明其在[已隐去]的IT服务对整个IT领域产生了影响。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格认定的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。同上。另参见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“事实”证据）。在此，推荐信作者强调的是一般意义上IT领域的重要性，而非解释具体拟议事业将如何产生达到国家重要性水平的影响。

我们认可申请人的论点，即通过其服务，其所服务的组织可以更高效地向他人提供服务，且高效运转的企业的利益超越个别组织。在此，申请人依据基本经济原理主张生产力提高使所有人受益。然而，他未能提供达到国家重要性水平的影响（例如经济的积极转变或重大就业创造）与其拟议事业服务之间足够直接的关联。举例说明，尽管申请人可能声称其拟议事业将创造就业，但记录未表明申请人的IT服务将产生多少就业岗位、哪些岗位、位于何处、薪酬多少或这些职位需要多长时间。在没有提供支持此类主张的证据的情况下，仅声称增加收入和 services、改善经济或重大就业创造是不够的。

在上诉中，申请人继续依据其资格和IT领域的重要性来支持拟议事业具有国家重要性的认定。尽管申请人主张仅在重要领域工作或为重要组织工作即足以满足其举证责任，但我们不同意这一结论。正如审理主任所述，证据表明申请人的拟议事业将使其雇主受益，但未能充分证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。申请人有责任确立所寻求移民福利的资格。法案第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。申请人未满足该举证责任。

III. 结论

记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对不影响其所得结果的问题作出认定”）；另参见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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。