OCT262023_02B5203 · 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：28448919 日期：2023年10月26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）

申请人是一名计算机网络架构师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并请求豁免附属于该分类的工作邀请要求。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，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar三项标准中任何一项的资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。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 Christa'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。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等学位是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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类标准的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义"国家利益"一词，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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类

审理主任未分析申请人符合 underlying EB-2 分类的资格。申请人主张其为具有特殊能力的个人，并满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六项标准中的至少三项。4 经重新审查，本办公室认定申请人未确立作为具有特殊能力的个人的资格，因此其未确立符合 underlying EB-2 分类的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

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授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

证据表明申请人获得了外国系统分析学士学位（t í tulo de Bacharel）。因此，其已确立符合该标准的资格。

2 USCIS 此前已确认这一两步审理方法在具有特殊能力的个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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酌情性质）。
4 申请人称其为"持有特殊能力的专业人士……"（原文强调）。记录中包含证据表明申请人获得了相当于美国学士学位的外国学位，但不支持认定其获得了高等学位。此外，申请人未按照 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 提供雇主信函，因为该等信函未包含确切的雇佣日期，也未证明申请人的工作经验具有逐步提升的性质。因此，本办公室仅分析其作为具有特殊能力的个人符合 EB-2 分类的资格。

由现任或前任雇主出具的、显示外籍人士在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验的信函形式的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

申请人提供了包含其工作经历的简历，并提交了前同事的推荐信以佐证其在多个职位上的过往就业。部分作者未明确确立其代表公司撰写的权限，或未说明其如何知悉特定公司的员工记录。更重要的是，该等信函未包含申请人雇佣的确切日期。尽管多数作者说明了其首次结识申请人或开始与申请人共事的年份，但未说明申请人的雇佣关系具体何时开始和结束，或申请人是否为该雇主全职工作。由于该等信函单独或整体均未显示申请人在该职业中拥有至少十年全职经验，本办公室认定申请人未确立符合该标准的资格。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人承认从事其职业通常不需要执照。为支持其符合该标准的资格，申请人提供了 CISCO 关于网络安全等各种主题课程的结业证书。然而，培训课程结业并不确立申请人拥有从事该职业的执照或特定职业的认证。记录表明申请人自2005年获得学士学位（t í tulo de Bacharel）以来一直从事其职业；然而，证书表明申请人于2020年完成 CISCO 课程。因此，鉴于申请人在已开始其职业约15年后才获得这些培训课程认证，该等认证似乎与其资格或从事其职业的能力关系不大。因此，证据未确立申请人符合该标准。

显示外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人未提交供该标准考虑的证据。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)

申请人称其属于一个工会。尽管申请人列出了该工会的网站地址及其识别号码，但记录未包含任何实际的会员资格证据，例如会员证书的复印件或确认会员资格的网站截图。申请人负有提供证据以支持其符合所请求福利资格的责任，USCIS 没有义务代表申请人搜索外国网站。此外，申请人未提交证据以确立工会的会员资格要求为何，以致本办公室无法确定该工会是否为专业协会。因此，证据未确立申请人符合该标准的资格。

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的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

推荐信的作者们赞扬了申请人为个别公司和客户取得的成果，以及他对特定项目成功的贡献。虽然我们认可这些主张，但没有任何作者指出申请人对信息技术（IT）领域作出的任何具体贡献。尽管申请人提到他获得过一个奖项，但他提供的获奖证据很少，也没有解释该奖项如何构成对行业或领域成就和重大贡献的认可。我们审查了记录中的所有文件，认为没有充分支持得出申请人因其对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可的结论。因此，申请人未确立符合该标准的资格。

特殊能力认定的摘要

记录不支持认定申请人至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项特殊能力监管标准中的三项。相反，我们认定证据仅支持一项标准下的资格认定。因此，申请人未确立其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足一项标准，无需进行最终实质审查。

B. 拟议事业的全国重要性

第一项要件，即重大价值和全国重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。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全国重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算开办自己的公司，_____，该公司专门就信息技术（IT）事项提供建议和咨询服务，包括网络安全和计算机网络。审理主任认定申请人的事业具有重大价值。虽然申请人提供了有关其计划就业的详细信息，但证据未确立该事业的全国重要性。具体而言，申请人未证明其服务的益处将延伸至其公司及聘请其提供服务者之外。此外，他提交的证据很少，无法确立其具体事业将如何影响IT领域或以其他方式影响国家。例如，记录未反映其服务与其他IT服务相比有所不同、更优或成本更低，他也未提交证据证明其服务将以达到全国重要性水平的规模提供。

申请人提及了IT及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的相关性、IT行业的货币价值、其增长潜力以及IT工作对国家经济的重要性。我们认可IT和STEM领域的重要性，以及移民企业家和小企业的重要性；然而，申请人未

充分解释其在计算机网络和网络安全方面的工作将如何产生达到全国重要性水平的影响。

我们审查了申请人的商业计划，其中他描述了其愿景、使命和将提供的服务。申请人概述了可持续发展实践和企业责任。然而，申请人未解释其公司将在这些领域采取哪些具体措施或做法，以致我们无法使用这些因素来确定拟议事业的重要性。

尽管申请人强调其事业将对经济、税收和就业创造产生积极影响，但他未提供充分证据佐证这些主张。他在商业计划中提供了五年增长预测，但未充分证实这些预测的来源。商业计划称“所有收入均基于将在财务计划中说明的假设而制定；”然而，商业计划的财务计划部分未包含关于他将如何实现所声称收入的充分信息。虽然申请人计划重点向政府和州机构、公用事业公司和金融行业提供服务，但他未估计维持预测收入水平所需获得的客户数量和规模。由于申请人未提供充分基础或佐证细节支持增长预测，我们认定这些预测的证明价值很小。

同样，我们对申请人回应审理主任补件通知（RFE）第39页和第47页所解释的就业创造预测提出质疑。我们不仅质疑计算其拟议事业将创造的间接就业岗位数量的数学准确性，还质疑所称创造四个直接就业岗位达到全国重要性水平的结论。如上所述，申请人未确立其业务将以与全国重要性相称的规模运营。

申请人强调了拜登总统应对网络安全漏洞的举措以及此类措施对国防的重要性。申请人得出结论称，其拟议事业影响了一个政府实体描述为具有全国重要性或属于国家倡议主题的事项。我们同意网络安全领域以及公民连接互联网的能力属于具有全国重要性的事项。然而，申请人未提交充分证据证明其拟议事业对拜登总统倡议的影响。例如，申请人未声称开发了任何新的网络安全措施，而非实施或安装已知且已存在的措施，证据也未显示申请人的拟议事业获得联邦资助。因此，我们无法同意申请人的结论，即其事业影响了一个政府实体描述为具有全国重要性或属于国家倡议主题的事项。
我们审查了来自lI大学的咨询意见。在其意见的全国重要性部分，IId讨论了与申请人已提出的论点相似的论点。此外，II提到了网络安全、连接基础设施和远程工作对社会福祉和国家整体的重要性、该事业将创造的就业机会，以及对IT专业人员的需求和人才短缺。在确定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、

行业或职业的重要性；而是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See id. 其他相关问题是拟议事业的更广泛影响是什么，以及该事业如何可能具有全国重要性，例如，因为它在特定领域具有全国甚至全球影响。在此，申请人和I I不当依赖行业和职业的重要性，将其视为足以确立拟议事业的全国重要性。

推荐信包含作者对申请人专业知识及其为雇主和客户取得的成功成果以及在履行职责中所取得成果的赞扬。然而，这些信件未有意义地讨论拟议事业或提供支持其全国重要性的具体细节。此外，这些信件未证明申请人影响了IT领域或整个国家。因此，这些信件不支持拟议事业具有全国重要性的结论。

在上诉中，申请人继续主张其符合Dhanasar三项要件中每一项的资格。作为支持，他提交了一份关于他将创建的新公司I IL__J的新商业计划。新商业计划分析了网络安全在零售、金融和医疗保健等市场领域的适用性。申请人强调其网络安全服务，但似乎淡化了网络建议和咨询服务。此外，新商业计划提供了新的收入和就业创造预测以及其他变更。基于这些原因，我们认定申请人的新商业计划构成新的事实组合以及拟议事业的重大变更，我们不会在根据Dhanasar框架确定申请人资格时考虑这些新事实和变更。5

申请人必须在提交申请时确立所请求福利的资格，并且必须在整个裁决过程中持续符合该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。众所周知，签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合符合资格后予以批准。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

记录未能确立所提议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。基于所述理由，申请人在上诉中提交的论点与证据未能推翻该认定。对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。6

5 尽管如此，我们审查了新的商业计划，并认定基于与上文已讨论的理由相似的理由，该计划未能确立所提议事业的全国重要性。

6 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)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必要的争点作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

111. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的持有高等学位的专业人士成员资格，或作为具有特殊能力个人的资格。此外，记录未能确立所提议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能确立其所寻求移民利益的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。