OCT292021_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：19195395 日期：2021年10月29日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名化学工程师，寻求第二优先移民分类，即科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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）可依裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；(2) 该外国国民处于有利地位（well positioned）以推进该拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证（labor certification）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（Director）驳回了该申请，认定记录未能确立拟从事事业的实质价值或国家重要性，也未能确立申请人处于有利地位以推进该事业。此外，审理主任认定证据未能确立豁免所要求的工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任驳回申请存在错误。

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 review），我们将驳回上诉。

I. 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（着重号为原文所加），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人员。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工作要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员的外国人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，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作要求的豁免——

(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。

本法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、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：

高级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该专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力人员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，尽管本法及相关法规均未定义“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（national interest waiver petitions）的框架。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）可依裁量权批准国家利益豁免。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本质上属于裁量性）。作为裁量事项，国家利益豁免可在申请人证明以下事项时获批：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进该拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

持有高级学位的专业人士成员

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a] 显示[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a] 显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明[个人]在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信函形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在其初始提交中，申请人提交了一份由委内瑞拉某大学于2000年12月颁发的化学工程学士学位文凭副本。尽管申请人在其ETA 750表格B部分表明其于1992年至2000年攻读学士学位课程，但他未提供任何学业成绩单以证实其学习的时长或课程内容。我们审查了来自I I公司的评估，其中包含评估人[已隐去]关于申请人外国教育和工作经验同等性的意见。首先，我们注意到该评估似乎是为另一名申请人准备的，因为其中称申请人拥有“体育科学、帆船、体育管理及相关领域”的经验，这与记录完全不符。我们进一步质疑该评估是否为另一名申请人准备，因为评估人使用了与另一就业类分类（即H-1B非移民）相关的法规语言。最后，该评估包含在代表无关申请人提交的众多其他评估中出现的模板化语言，这表明缺乏对申请人具体资格的独立分析。由于USCIS不接受对工作经验的同等性评估，我们仅关注评估中的学术部分。

评估人最初得出结论，仅完成外国化学工程学士学位即足以作为其等同于美国化学工程学士学位的结论依据。随后，评估人表示其结论基于该外国大学的声誉、课程年限、课程性质、

所获成绩以及学时。尽管评估人列出了其所依据的信息，但他几乎没有提供分析来支持其结论。例如，我们无从得知申请人的课程作业和学时实际上如何与美国教育相比较。此外，评估人引用了记录中未包含的信息。由于申请人未提交其课程、成绩和学时的证据，我们无法独立审查评估人结论的依据。我们可自行裁量，将对外国人教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，我们可以对该评估予以折扣或给予较低权重。Id. 在此，我们对该评估的可信度存有疑问，因为其中包含似乎与申请人及其移民分类无关的措辞，此外还有缺乏分析或记录中其他佐证证据支持的结论性陈述。尽管审理主任似乎接受了申请人的外国教育等同于美国学士学位，但我们认定申请人在这方面未履行其举证责任。

审理主任签发了拒绝意向通知（NOID），通知申请人证据未能证明五年逐步晋升的学士后就业经历，并阐明了哪些具体证据可以证明高级学位专业人士分类的这一要件。作为对NOID答复的一部分，申请人提供了来自其当前及长期雇主[已隐去]的主管和同事的大量信件。尽管这些信件描述了申请人的工作及其多年来担任的各种职位名称，但审理主任指出，这些信件未能证明申请人的工作如何具有逐步晋升的性质。

此外，大多数信件来自申请人的主管和同事，而非来自有权就申请人在[已隐去]的官方就业历史的时长和性质作出陈述的代表。尽管同事和主管在直接与申请人共事期间可能熟悉其角色和经历，但他们关于申请人在其他岗位（例如在不同国家或不同子公司或团队）就业的陈述价值不大，因为无法确定他们如何能直接了解申请人的就业日期和工作经历。举例而言，其前任主管和同事似乎并不担任能够使其查阅申请人官方[已隐去]人事记录的职位。尽管[已隐去]的一位经理列出了申请人完成的培训，但他并未证明其了解申请人的就业日期和工作经历，也未就这些培训如何代表逐步负责的工作提供分析。再举例而言，申请人提交了一封来自退休[已隐去]技术经理的信件，此人作为前[已隐去]员工，并未证明她目前有能力代表其前雇主作出官方陈述。

尽管记录中包含一封来自人力资源顾问[已隐去]的信件，此人似乎拥有权限和知识就申请人在[已隐去]的就业日期提供可信信息，但该信件不包含关于申请人的工作经历或培训的信息，因而无法证明申请人学士后工作的逐步晋升性质。该信函称申请人为现任员工，还包含其入职日期和现任职位名称，但未具体描述申请人所履行的职责或所接受的培训，因而无法证明其工作的逐步晋升性质。我们注意到申请人在上诉中主张，其多年来薪资收入的增长

是证明其工作具有逐步晋升性质的证据；然而，记录中不包含关于申请人多年来薪资的充分佐证证据。即使我们拥有此类文件，该证据仍不足以证明申请人的工作（而非其收入）如何具有逐步晋升的性质。尽管我们承认证据表明其持续工作，但仅提交文件而不证明工作实际上如何逐步晋升是不够的。

由于这些证据缺陷，记录未能有说服力地证明申请人是拥有高级学位的专业人士。此外，申请人未主张其作为特殊能力个人的资格。因此，我们认定证据未能证明申请人符合作为拥有高级学位的专业人士分类的监管标准，也未能证明其是特殊能力个人。

B. 国家重要性

由于申请人未证明其符合基础移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于在其他方面符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条分类资格的外国工人。然而，由于审理主任作出了额外的资格认定且申请人指称审理主任的决定存在错误，我们将使用Dhanasar框架提供进一步分析。尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

作为初步事项，申请人主张审理主任未按照Dhanasar设定的标准适当分析申请人的案件。具体就国家重要性标准而言，申请人主张审理主任必须将其拟议事业的影响和国家重要性与Dhanasar博士拟议事业的影响和国家重要性进行比较。申请人声称，法律要求审理主任将申请人的影响与Dhanasar博士的影响进行比较，并援引先例决定的概念作为支持。我们承认Dhanasar是先例决定，也承认先例决定的概念及其控制性质；然而，申请人未援引任何法律依据支持对两位在截然不同事业领域运作的申请人进行一对一比较。Dhanasar建立了一个用于审查国家利益豁免案件的分析框架，但并未强制要求甚至暗示需要对个别申请人和事业进行并排比较。申请人将先例决定的性质误解为：任何影响大于Dhanasar博士的申请人都必须获得批准。尽管我们使用Dhanasar中阐述的分析框架，但记录中仅包含申请人自己的证据、事实、事业领域以及对拟议工作范围的解释，而不包含Dhanasar博士的。尽管律师坚持应适用不同的标准，但申请人始终负有以优势证据证明其自身资格的责任。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。
申请人提供了关于其过去工作的大量信息，例如在[已隐去]技术公司的工作，但关于拟议事业的信息很少。他提供信息暗示他将从事研究，例如声称自己是顶尖研究人员、其工作的持续传播将惠及国家、其工资单证明其持续研究获得支持，但他并未直接说明其拟议事业涉及研究活动

或其未来研究主题将是什么。尽管I-140表格要求申请人提供其拟议就业的职位名称和职责描述，但他未填写表格的这一部分。从初始申请来看，申请人关于其拟议事业最直接的陈述是，他“寻求在高级化学工程领域就业”。因此，审理主任签发了NOID，通知申请人记录中关于其拟议事业的证据缺陷，以及证据未能证明该事业具有实质价值或国家重要性。

作为回应，申请人表示他将“继续在高级化学工程领域工作，[已隐去]”。随后他继续提及过去和当前的工作，但未进一步界定其拟议事业，仅补充说他打算“继续为[已隐去]工作”。尽管我们承认他声称目前从事[已隐去]技术、程序和流程的工作，并为大型项目设计和制作技术指南，但申请人未直接说明其未来工作将涉及什么。即使我们假设申请人当前的工作也将构成其拟议事业，我们也没有足够信息了解他将使用哪些具体[已隐去]技术，或其事业将涉及哪些具体大型项目。记录中几乎没有关于申请人拟议事业的其他直接证据。

申请人的退休同事，！曾担任,__ _____ ___的资源经理， II I在其支持信中提供了关于申请人事业的额外间接信息。在此，关于该事业的额外信息仅是二手信息，因为申请人本人并未主张其拟议事业涉及信中所述的具体活动。根据J I，申请人的事业“是开发新的流程和技术，以应用新颖的、___ _____ ___技术。”随后开始解释申请人当前和过去的工作，而未进一步解释申请人的拟议事业。使事情更加混乱的是，！I指出申请人的工作涉及教授年轻工程师，并将其作为申请人工作具有国家重要性的理由之一。因此，拟议事业似乎可能涉及教学。随NOID答复提交的另一封信包含l I，一位I I专业人士的意见，其讨论了研发对美国的好处。尽管该信并未直接主张申请人将从事研究，但如果不清楚为何l I会在申请人的活动不涉及研究的情况下进行此类讨论。

总结关于拟议事业的直接和间接证据，似乎申请人将：(1)寻求作为化学工程师的就业；(2)继续其在I 1的当前就业；(3)开发新的流程和技术，以应用新颖的l II !技术；以及(4)可能从事教学和研究。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“外国国民拟从事的具体事业。”Id. at 889。根据所提供的信息，申请人未清楚界定其拟议事业。

审理主任认定，证据不足以证明申请人的拟议事业具有重大价值或国家重要性。我们同意。如审理主任决定中所述，记录中缺乏足够证据表明申请人寻求或继续从事化学工程就业的提议具有重大价值。在上诉中，申请人声称审理主任关于重大价值的认定存在法律错误，但未为此类主张提供法律依据。相反，申请人比较了前任和现任

总统行政当局下的移民裁决，并指出在国家利益豁免的历史上，从未有任何领域被认定不具有重大价值。如审理主任所指出的，申请人混淆了可能具有重大价值的领域与拟议事业的重大价值。在此，拟议事业未被清楚界定，申请人也未提交有说服力的证据以支持重大价值的认定。申请人负有举证责任，须积极证明其符合Dhanasar框架下的资格，而重大价值是其中一部分。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。记录未表明，就其所解释的范围而言，拟议事业将超出申请人的雇主和客户，或申请人的运营在化学工程领域或l I行业产生与国家重要性相称的广泛影响。同样，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，因为它们不会更广泛地影响其领域。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。申请人主张l I行业影响美国经济，该领域的进步具有巨大意义。然而，如上文及审理主任决定中先前所解释的，本分析的对象不是领域或行业，而是拟议事业。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“ 外国国民拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

在Dhanasar案中，我们进一步指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，以及“ [a]一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id.。申请人未解释其拟议事业将增加何种具体好处，也未解释其拟议事业将在行业中取得何种“ 进步 ”。申请人提交了其撰写或为其进行测试的报告以及其促进的研究的证据，但我们几乎没有迹象表明这些文件被传播给I I或l I自身项目之外的任何人。例如，申请人指出其在中国的影响力，但在审查相关电子邮件链时，申请人提供的指导是给另一位位于中国的l I员工。即使提供了传播证据，我们仍会认定该证据不足，因为仅传播本身不能确立申请人的工作在领域内或对国家的影响。例如，我们不知道l I行业中的其他化学工程师是否知晓这项工作，或这项工作是否对其他公司产生了积极影响。因此，不能得出结论认为申请人在拟议事业中的工作将产生超出其当前雇主的影响。同样，“ 在现实世界中$$$数百万美元影响！ ”的主张未获证实。例如，记录中没有研究、分析、文章或统计数据将申请人的工作与数百万美元的影响或任何国家经济利益联系起来。因此，我们几乎没有依据得出结论认为申请人的工作已产生数百万美元的影响。

申请人的推荐信包含关于其过去工作和为I I取得成就的信息，但几乎未提供关于其未来拟议事业的信息。尽管这些信包含关于申请人的工作如何积极影响其雇主及其客户的信息，但作者未令人信服地论述或提供支持以认定申请人的未来工作将广泛影响该领域。此外，作者赞扬申请人在! 地的经验、个人和专业成就及其专业知识。总体而言，申请人和

这些作者混淆了申请人的价值与拟议事业的价值。申请人的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国国民。”Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有重大价值和国家重要性。

最后，申请人提交了约四篇文章的合著证据，其中最新一篇似乎发表于2014年，即本申请提交前四年。在约二十年的化学工程师职业生涯中合著四篇文章，表明申请人的工作并非主要集中于写作和发表。此外，引用记录合计仅有五次引用，并不表明在该领域具有与国家重要性相称的影响力。尽管申请人因对另一作者文章的贡献而获得致谢，但此类致谢并非对申请人工作的引用。同样，申请人在他人专利中的致谢并不表明申请人的工作在领域中的影响或作用。根据所提供的证据，申请人过去的发表和引用历史并不表明其拟议事业（如果包括研究）将产生达到国家重要性水平的影响。

由于记录中的文件既未证明申请人满足基础分类的要求，也未证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的重大价值或国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条下持有高级学位的专业人士或具有特殊才能个人的分类资格。此外，证据未表明拟议事业具有重大价值或国家重要性。因此，其未证明豁免工作邀请和劳工证将符合美国的国家利益。据此，申请人未证明其符合所寻求的移民福利的资格。《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)。

命令：上诉被驳回。