SEP132021_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

案卷编号：17479597 日期：2021年9月13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）

申请人是一名电信软件顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请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，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375（AAO 2010）。经重新审查，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人士。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作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……符合条件的移民，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

在预期上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的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第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，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

专业指该法第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，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中为国家利益豁免申请的审理制定了框架。1 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2授予国家利益豁免，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国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重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

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）。
2 另见Poursina v. USCIS，936 F.3d 868，2019 WL 4051593（第九巡回法院2019年）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民本人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，外国国民获得工作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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。4 审理主任还认定，申请人未充分明确其拟议事业，或所描述的事业不符合Dhanasar分析框架中规定的第一项要件。在表格I-140，外籍工人移民申请中，申请人提供了以下信息：

第5部分 - 关于申请人的附加信息
第11项. 职业：电信软件顾问

第6部分 - 关于拟议雇佣的基本信息
第1项. 职位名称：高级OSS/BSS顾问5
第2项. SOC代码：15-12996

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 申请人持有被认定为等同于美国计算机科学学士学位的外国学位，加上至少五年专业领域的渐进工作经验。

5 申请人表示“ OSS ”指“ 运营系统支持 ”，“ BSS ”指“ 业务系统支持 ”。
6 劳工部的职业信息网络将标准职业分类（SOC）代码15-1299归类为“ 计算机职业，所有其他 ”。申请人未在该标题下明确更详细的职业。更多信息，请访问https://www.onetonline.org/link/summary/15-1299.00（最后访问日期2021年9月13日）。

第3项. 非技术性职位描述：为北美、欧洲和中东地区企业对企业及企业对消费者细分市场的分析、网络安全、运营和业务支持系统设计阶段的顾问。

根据初始申请，申请人目前在一家位于沙特阿拉伯的[已隐去]担任高级OSS/BSS顾问。申请中包含大量关于申请人过去和当前工作的详细信息，包括他曾在[已隐去]等[已隐去]任职。此外，他的职责包括“构建和修改软件组件、集成和测试软件接口，以及配置和修改软件系统和节点。”其当前雇主将其描述为“专业主题专家”，“能够帮助利用直接影响即将到来的工业第四次革命的电信软件业务”，并且他已在“过去几年加速G20国家的技术愿景方面取得了巨大成功”。申请人在[已隐去]的工作成就包括以下逐字关键主题：

- 数据处理与摄取平台；
- 面向服务与订阅生命周期管理的目录驱动解决方案；
- 数字客户体验管理平台；
- 为一家一级电信[sic]提供商发布数字化转型历程的成果；

以及

- 数字客户互动平台。

申请人以其已经从事的工作来描述其拟议事业，并通过雇佣核实信函及其向加拿大信息技术专业人士协会提交的申请等证据材料来证明这项工作。7 他表示自己“擅长为企业提供成功的分析、网络安全和OSS/BSS解决方案”，并且“通过运用其对电信架构与设计的知识”，他“能够利用技术帮助企业提高运营效率和底线业绩”。此外，他声称自己“能够继续这一成功水平，通过更专业的软件开发帮助美国公司和组织实现更高的效率和成本节约”，并且他的技能适用于所有各州的广泛行业。申请人还进一步主张，他“将通过设计和实施软件程序来提高服务质量和运营卓越性，同时降低总拥有成本”，从而“帮助美国企业在全球经济中更具竞争力”。尽管记录中包含了关于申请人如何为其雇主和客户服务的轶事性例子，但申请人并未提供具体信息，说明他拟议如何作为其拟议事业的一部分继续提供此类服务。

审理主任签发了一份补证通知（RFE），告知申请人其初始提交的材料不足以确立他拟从事的具体事业，且记录缺乏充分证据以确立该拟议事业具有实质价值和全国重要性。在补证通知回复中，申请人未提供其拟议事业的详细描述，而是表示他将继续担任“电信软件顾问”，一如过去十二年所为。他主张自己已提供了对其事业的充分描述

7 尽管我们未逐件讨论每一项证据，我们已审查并考虑了每一项证据。

通过提交描述其工作经历的雇佣信函、薪资报表，以及工作认证、会员资格、教育背景和该领域具体过往成就的证据。他进一步澄清，担任“ 电信软件顾问 ”将是他在美国唯一从事的事业。

在补证通知回复中，申请人还声称他在5G和网络安全领域获得了进一步的经验和培训。为支持其主张，他提交了熟悉其工作的电信界人士的补充信函以及培训证书，以证明他在这些领域的持续进步。然而，申请人通过其雇佣和培训获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。审理主任签发补证通知，旨在解决关于申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有实质价值和全国重要性的重大证据缺口。补证通知回复未就拟议事业提供更多具体性。相反，申请人依赖其已提供的信息。8

审理主任在决定中指出，尽管申请人表明他将担任电信软件顾问，但他未指明任何具体事业。我们同意。虽然其职业可被描述为电信软件顾问或高级OSS/BSS顾问，但申请人提交了关于多种不同且各异的IT职业的背景信息，包括软件开发人员、信息系统经理和软件工程师。此外，他描述了IT经理所需的技能，并称其在软件开发领域表现出色。尽管记录中包含关于IT领域的证据集合，但Dhanasar第一项要件考虑的是“ 作为拟议工作的具体事业 ”，而非整个领域。通过提交与各种IT职业相关的证据，申请人未能清楚证明其拟议事业是担任顾问、开发人员、工程师、经理、架构师，还是这些的组合。此外，特定职业或拟议事业内的并非所有活动都必然符合实质价值和全国重要性标准。9 因此，申请人负有指明其具体事业的举证责任，以便USCIS能够适当评估该事业是否具有实质价值和全国重要性。

尽管申请人在上诉中主张他已“ 明确指明其事业，即电信软件架构 ”，并且他将以5G和网络安全专家的身份从事工作，但记录中关于其拟议事业的信息不足。在Dhanasar中，我们裁定申请人必须指明“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。仅仅声明他打算继续成为其领域的专家，并未解释他打算如何维持该专业知识，声称他将继续从事某一特定职业也未充分指明他打算如何实现这一点。例如，他未指明他打算继续为当前雇主工作，还是将在美国寻求另一份工作，抑或将作为独立承包商提供服务。此外，申请人同样有可能在所述领域从事自雇工作。

8 尽管我们已审查了关于电信、5G和网络安全重要性的文章，以及其雇主和该领域其他人士的信函，但这些证据价值有限，因为它们并未涉及申请人的具体拟议事业。
9 在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

进一步说明，我们不知道申请人是否在美国有任何工作机会，是否打算为某些雇主工作，或是否将与特定客户签约。

国家利益豁免的目的并非为申请人提供机会从事求职或推进其个人职业生涯，同时仅对国家产生附带利益。因此，申请人必须指明他拟如何继续担任电信软件顾问，以便我们能够确定该拟议事业是否具有实质价值和全国重要性。在没有关于该事业的充分信息的情况下，无法对其价值或重要性作出认定。最后，鉴于许多IT职位可以远程执行，指明具体拟议事业对于充分解释在美国继续担任电信软件顾问与申请人已在海外从事的工作有何不同至关重要。如果申请人只是“ 继续其事业 ”以及他过去十二年在海外从事的工作，这几乎无法解释该事业将如何惠及美国或为何需要在美国境内执行。

尽管律师反复强调申请人已提交超过500页证据，但所寻求利益的资格并非仅由证据数量决定，还取决于质量。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。确保记录证明其如何符合国家利益豁免资格始终是申请人的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业来确定（1）该事业是否同时具有实质价值和全国重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外籍国民是否处于有利地位推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。