SEP132021_04B5203 · 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：18133503 日期：2021年9月13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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人，项目经理专员，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（proposed endeavor）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) 总体权衡，豁免工作要求并因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（Director）否决了该申请，认定尽管申请人符合基础分类资格，但记录未证明拟从事的事业具有国家重要性，且申请人处于有利地位以推进该事业。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

此事现因上诉而由本办公室审理。申请人提交了额外证据并重申其资格，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。该法第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资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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) 属于持有高级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、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免 -

(i) 国家利益豁免……[T]he Attorney General may, when the Attorney General deems it to be in the national interest, waive the requirements of subparagraph (A) that an alien's services in the sciences, arts, professions, or business be sought by an employer in the United States.

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。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度。

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，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的个人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，尽管法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出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，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项授予国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。作为裁量事项，如申请人证明以下内容，可授予国家利益豁免：(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) 总体权衡，豁免工作要求并因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。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。我们同意。记录中有证据表明申请人于2004年获得外国四年制计算机科学学位，并在信息技术（IT）领域拥有至少五年专业经验。因此，有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

申请人以其过去从事的工作来描述其拟从事的事业，包括为领先的国际银行和金融机构执行IT开发和支持项目。他表示，他在上市公司从事与软件分析、开发和管理相关的工作，确保遵守国际规则和法规。申请人还提到，他创办了一家初创企业，这使他能够选择在美国扮演的角色，无论是作为美国公司的关键员工，还是作为未来直接雇用美国人并为美国发展和创新做出贡献的企业家。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了以下逐字列出的拟从事工作要点：

- 继续在美国作为IT专业人士工作，我将在那里继续在专业和个人方面成长，与那些需要我的高级知识来改进IT系统的美国公司密切合作。
- 提供项目规划，确定项目交付，参与客户互动、故障排除、项目和人员管理。
- 帮助企业通过商业智能解决方案获得竞争优势
- 作为业务分析师、项目经理或系统开发人员从事复杂的银行系统工作。
- 可能创建一家提供IT服务的公司。我已经有了作为初创企业家的第一次经验，可能想再试一次。

在上诉中，申请人澄清，尽管他拥有认证“项目经理”的头衔，但凭借其计算机科学教育背景，他也是一名系统工程师。他的上诉包括打印件

招聘岗位和招聘信息，涉及他主张自己有资格填补的职位，包括一家金融公司的驻场企业家和财富管理部门的业务分析师。他还表示，他已申请其当前雇主的一个新职位！ I

综合来看，我们认定申请人未清晰界定其拟从事的工作。尽管其提出了在信息技术领域工作的诸多设想，但记录仍不明确申请人究竟打算作为系统工程师或项目经理为某金融机构工作、创办初创企业、自雇、从事职位招聘打印件中所列的某一信息技术岗位，还是连续或同时追求上述所有选项。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外籍人士拟从事的具体工作 ”。Id. at 889。在此，申请人未以足够的特定性明确其拟从事的工作。国家利益豁免计划的目的并非使申请人能够在美国进行求职。由于上述每一种拟议的就业可能性都有可能产生不同的影响，我们认定拟从事工作缺乏特定性妨碍了对该工作国家重要性的适当审查。因此，基于此理由及下文讨论的理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟从事工作的国家重要性。

我们认可申请人关于信息技术领域重要性、信息技术工作者短缺以及其完全胜任拟从事工作的主张。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体工作 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟从事的工作转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。第一项要件下的问题在于申请人是否证明了其拟从事工作的国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找 ”拟从事工作的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响 ”。Id.。我们还通过审查记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据，来评估申请人的拟从事工作是否满足国家重要性要求。举例而言，“ 一项具有雇用美国工作者显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

尽管申请人的陈述反映了其为潜在雇主或客户提供有价值信息技术服务的意图，但其未提供足够的信息和证据以证明其拟从事工作的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。就所能理解的申请人工作而言，我们认定记录未显示该工作将充分超出雇主和客户范围，以与国家重要性相称的水平对领域或国家财政状况产生更广泛的影响。

为说明其拟从事工作的潜在影响，申请人援引了其过去的成功。其声称自己为多家资本市场公司提高了业务成果、合规率和技术标准。基于其专业知识，申请人还声称自己为大型企业增加了运营、控制了其流程、改善了管理并减少了其费用和损失，使这些企业得以扩张。即使申请人通过其拟从事工作为美国公司复制这些成果，其帮助和这些成果也将取决于那些公司雇用其管理项目并为其服务付费，这表明更多是相关各方的进步，而非整体国家影响。

在上诉中，其主张通过其信息技术方法和项目，其能够“帮助提高服务水平、提升利润、节约成本等，从而创造就业并改善相关领域的成果，进而影响美国经济”，且符合国家利益。尽管我们认可这些主张，但申请人未提供足够证据予以证实。例如，申请人未指明其计划合作的任何客户或打算参与的任何项目，也未提供具体而确凿的实例说明其帮助将如何提高服务水平或提升利润和节约成本。申请人未提供该工作将带来的就业类型或数量的细分，我们也无法确定这些就业将在何处，例如在申请人的雇主内部、作为申请人自身业务的一部分，还是在信息技术领域总体上。最后，申请人几乎未尝试证实其拟从事工作将如何以如此显著的水平运作以致影响美国经济。例如，我们几乎没有关于申请人的拟从事工作将产生多少收入或为谁产生收入的信息。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。

我们审查了来自申请人前同事、雇主和上级的大量推荐信，其中作者赞扬申请人的个人品质、工作能力和丰富经验。然而，很少有作者表现出对申请人拟从事工作的了解；相反，他们侧重于申请人过去的工作。尽管作者指出了申请人的职业成功，包括其管理了一套与客户系统兼容并支持ISO 20022标准化报文的新基金注册系统，但他们未证实申请人的工作如何影响信息技术领域，而非申请人所服务的个别客户和雇主。虽然此类项目对客户可能很重要，但记录不支持认定其对整个信息技术领域具有重要性，记录也未包含关于申请人在项目成功中具体作用的足够信息。尽管我们认可有关该主题的ISO 20022通讯，但该文章未提及申请人或其在该领域的具体工作。

尽管一些信件提及申请人的独特技术和新方法，但作者未解释这些技术和新方法是什么，也未提供关于其新在何处或独特在何处的细节。此外，作者未解释未与申请人共事过的其他人将如何得知申请人的独特或新技术和方法。记录中几乎没有迹象表明其他信息技术专业人士采用了申请人的技术和方法。因此，这些信件未包含关于申请人的工作如何影响

该领域的具体实例。尽管作者提供了笼统的赞扬，但未指明领域内具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明力。See 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成立的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id.。另见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关于“ 事实 ”的证据）。

此外，为支持其主张，申请人提交了一封来自 大学计算机科学与信息系统 教授的信函。该意见书主要讨论了申请人过去的工作，并未展示对申请人拟议事业的深入了解。尽管如此，他仍主张申请人的事业将提高美国IT行业的生产力，使美国保持其在世界市场上的领先地位，并影响国内生产总值（GDP）并带来就业增长。此外，[已隐去]声称，申请人关于领导大规模IT基础设施开发和实施项目的提议将提高主要机构客户的效率和竞争力，并有助于美国IT行业的持续增长和全球主导地位。虽然我们认可这些主张，但[已隐去]和申请人均未提供充分证据予以证实。例如，申请人未指明其已签约或计划合作的任何机构客户，也未提供他将如何提高其效率和竞争力的具体实例。申请人未提供他将为其客户创造多少收入或业务的估计，因此，我们几乎没有证据支持认定该事业将以如此巨大的规模运作以致影响GDP。如前所述，我们没有证据表明该事业带来的就业类型或数量，也没有任何迹象表明就业将在何处创造。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；专家意见书的提交并非资格推定证据。Id. 由于[已隐去]提供的佐证证据不足以支持其主张，我们认定，与Caron Int'l, Inc.一致，其意见在本事项中权重甚微。

如前所述，申请人在IT领域提出了许多工作构想，但尚未明确其具体的拟议事业。此外，申请人的证据不足以表明其拟议工作对其领域具有更广泛的影响，而非仅限于雇用他的客户和公司。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。