APR292020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7235080 日期：2020年4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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名移动处理器软件开发商和企业家，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此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，主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将支持上诉。

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，因此需要单独证明豁免工作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之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求之外籍人士。

(B) 工作邀请的豁免——

(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) 项中关于外籍人士在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟从事的事业，该外籍人士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

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此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作为持有高等学位的专业人士的资格。4 需要确定的唯一问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在提交申请时，申请人是[已隐去]的总裁兼首席执行官（CEO）。从2009年3月至2017年3月，他在韩国担任[已隐去]的总裁兼首席执行官。基于下文讨论的理由，我们认定申请人已根据 Dhanasar 中规定的分析框架确立了国家利益豁免的资格。

A. 拟从事事业的实质性价值和国家级重要性

申请人表示，他打算继续作为移动技术领域的企业家工作，“ 将负责研发活动和技术商业化以及[其]公司的一般管理。 ”他解释说，其拟从事的事业涉及开发“ 用于移动广播服务的软件，包括但不限于紧急（灾害）广播服务。 ”申请人进一步陈述：

====;' 我最感兴趣的项目是在美国将[已隐去]广播技术商业化，例如 CBS [小区广播系统] Phone [已隐去] Notification Broadcasting Service System 和 CBS-DMB [数字多媒体广播] 串联技术，为此我需要开展多项技术的研发以适配美国环境……至于我已在韩国开发并已商业化的 CBS 文本警报消息广播技术，使用 CBS 的移动广播服务在美国并未使用，因此需要更多技术来构建最佳广播环境。我计划主导与商业化相关的所有此类问题的解决方案。

审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质性价值，但未能证明其国家级重要性。在上诉中，申请人主张其工作的益处“ 在范围上是全国性的，因为其研发领域在经济、技术和安全方面发挥着重要作用。 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。
4 申请人提交了其于1990年从韩国[已隐去]大学获得的工程硕士学位的官方学业记录，以及一份学历证书评估，表明上述学位相当于“ 美国地区认证机构颁发的电气工程硕士学位 ”的外国同等学历。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在预期影响 ”。作为证明其拟议工作所带来的利益在移动技术领域具有更广泛影响的证据，申请人提供了支持信，讨论其事业如何有望改善美国的移动多媒体广播服务。例如，[已隐去]总裁[已隐去]断言，申请人的拟议事业将有助于“ 实现不间断的广播服务接收 ”，并使“ 公民能够接收实时[已隐去]信息并积极应对[已隐去]情况 ”。关于申请人拟议开发“ 将现有CBS[已隐去]文本警报广播服务整合到地面DMB[已隐去]广播中的新技术 ”，[已隐去]指出，该技术使“ 公众能够同时接收文本警报和观看DMB[已隐去]广播。与基于互联网的视频数据传输可能使服务器过载并导致服务器变慢或崩溃不同，地面DMB广播在地面传输频率范围内传输，避免了此类问题。 ”此外，[已隐去]大学媒体传播学教授[已隐去]表示，申请人的事业旨在“ 开发将……CBS[已隐去]文本警报广播服务整合到地面DMB中的技术，使人们能够同时接收CBS文本警报广播和DMB电视广播。 ”[已隐去]进一步指出，申请人拟议的“ 使用[已隐去]文本警报广播技术开发[已隐去]系统是一个对经济产生强大涟漪效应的领域，此外对于保护美国及世界其他地方的[已隐去]也具有重要意义。 ”除上述支持信外，申请人还提供了一篇2018年10月关于美国[已隐去]对其全国性“ [已隐去] ”系统进行测试的文章。该文章强调了维持有效的国家[已隐去]系统“ 以尽早通知公众并确保所有人安全 ”的重要性。由于申请人已提供文件证明其拟议事业具有实质价值和国家级重要性，我们认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。记录包括其简历、学术记录、专业会员资格、[已隐去]韩国政府奖项以及美国和韩国专利。申请人还提供了其美国商业计划以及报道其在韩国作为移动通信创新者和企业家工作的新闻文章。此外，他还提供了与公司签订的关于其专利技术许可和商业化的合同、一份2018年3月的“ 意向书 ”（界定其公司与[已隐去]（一家提供运营商整合移动商务解决方案的美国公司）之间的商业合作），5以及描述其在移动技术方面的专业知识及其在该领域过往成功记录的推荐信。

审理主任认定申请人的证据不足以满足Dhanasar框架的第二项要件。在其上诉书面论证意见中，申请人主张审理主任未适当考虑其工作“ 已作为国家5系统在韩国全国范围内成功使用 ”。记录显示[已隐去]后来于2018年12月被[已隐去]收购。

[已隐去]系统由韩国政府。”他进一步主张，新闻[已隐去]文章、奖项、知识产权文件、商业合同和推荐信提供了充分证据，证明其满足Dhanasar的第二项要件。如下文所述，我们同意申请人的观点，即其创业和技术成就使其处于有利地位推进其拟议事业。

多份专家推荐信指出了申请人作为企业家取得成功及其工作如何影响移动通信行业的具体事例。例如，[已隐去]指出，申请人“创立了[已隐去]并商业化了他的小区广播系统/服务技术，该技术现已在韩国用作[已隐去]广播服务”。[已隐去]解释说，申请人致力于“促进其专利CBS[已隐去]技术在地面DMB中的应用。其努力促成了2006年与手机制造商和DMB频道合作在地铁网络中安装DMB中继网络。”[已隐去]进一步主张，申请人“为在全国各地（特别是在[已隐去]和其他大都市地区）的地铁站、地铁和汽车等场所实现不间断的广播服务接收做出了贡献，使公民能够接收实时[已隐去]信息并积极应对[已隐去]情况。”此外，[已隐去]大学教授、[已隐去]前首席行政官[已隐去]指出，在创立[已隐去]后，申请人“利用……‘小区广播系统’开发了‘移动广播服务’，这在当时是一项创新的新型广播接收技术。该技术于1999年由一家主要韩国移动运营商商业化并推向市场，2002年[已隐去]在KOSDAQ（韩国股票市场）上市。”作为关于其工作重要性的佐证文件，申请人提交了证据表明十家韩国公司已商业化或获得其专利技术的许可。这些文件有助于证明申请人处于有利地位在美国推进其拟议事业。

关于申请人技术未来在美国的实施，[已隐去]业务发展副总裁兼[已隐去]董事会成员[已隐去]表示，申请人最近“开发了‘[已隐去]’广播技术，使公众能够在[已隐去]发生时观看相应的视频新闻，且该技术即将实现商业化。”[已隐去]进一步指出，“[申请人]迄今所交付的成果已在韩国成功用作国家级[已隐去]系统，我们预计它在美国市场也将取得良好成果。”此外，[已隐去]断言：“我们相信，一旦[申请人]的技术得到充分研究、开发和商业化，它可以对美国[已隐去]做出重大贡献。”如上所述，记录包括一份2018年3月的意向书，界定申请人的公司与[已隐去]之间的商业合作，以开发其[已隐去]系统并开展与基于数字多媒体的[已隐去]广播相关的[已隐去]服务。

申请人在其领域的经验和专业知识、作为移动处理器软件开发者和企业家的成功记录、已获专利的技术创新、其行业的进展以及其工作所获得的商业关注程度，使其处于有利地位推进其拟议事业。因此，记录表明申请人满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。作为专注于移动处理器软件开发的企业家，申请人在移动通信行业拥有丰富的经验和专业知识。记录还表明[已隐去]广播技术研究进展所带来的广泛益处。此外，申请人已记录其过去在开发新移动技术和商业化这些创新方面的成功。基于申请人成功的研究与开发工作记录以及该工作推进美国[已隐去]和技术利益的潜力，我们认定其提供的贡献具有如此价值，以至于总体权衡而言，即使假设其他合格的美国工人可用，这些贡献也将有利于美国。

III. 结论

申请人已满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件。我们认定其已证明有资格并酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉获支持。