AUG242021_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：16150946 日期：2021年8月24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）

申请人是一名信息技术（IT）项目经理，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及劳工证要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

我们曾以逾期提交为由驳回申请人的上诉，但随后基于我方动议重新开案，原因是美国公民及移民服务局因冠状病毒大流行而扩大了关于提交截止日期的灵活性。1 在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

见，USCIS Extends Flexibility for Responding to Agency Requests，可访问：https://www.uscis.gov/news/alerts/uscis-extends-flexibility-for-responding-to-agency-requests-5（最后访问于2021年8月9日）。

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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，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。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。2 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3，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既具有实质性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拟议事业；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，实质性价值与国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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。

2 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)。
3 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）。

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。在进行这一分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，该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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该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。4

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分类资格。尚待确定的剩余问题是，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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其在美国的拟议事业是“ 继续运用我作为项目经理的专业知识和技能，在美国从事安全、消防解决方案和信息技术（IT）等领域的工作 ”。此外，申请人表示其寻求“ 协助美国公司实施改进流程，大力促进其运营效率的提升，并满足其客户的需求，从而为这些公司及美国经济增加价值 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其事业是“ 积极利用其在基于技术的安全和消防解决方案方面的专业知识——优化美国企业和组织（涵盖任何行业）在需要最新技术进步和安全趋势方面的业务职能 ”。他进一步解释称，其“ 将运用其知识、经验和技术技能，通过实施先进的 IT 解决方案，支持美国机构提高运营效率和价值 ”。申请人提供了证据，证明其曾拥有受人尊敬的 IT 项目经理职业生涯，并因其职业生涯中实施的各种项目而获得同行认可。

记录中包括关于美国 IT 专业人员短缺的文章。此外，申请人提供了行业报告和文章，表明美国的公共安全服务正在积极使用预测性警务和监控系统，这些系统需要开发和安装软件和监控摄像头。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟担任的安全、消防解决方案和 IT 领域 IT 项目经理工作具有实质性价值。

4 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或专业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、工作经历以及在其领域内接受的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890.5 此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

在提交申请时，申请人就读于University of [已隐去]的工业工程博士项目，并且还持有一份暂定的工作录用通知，拟在[已隐去]的研究与商业化办公室担任项目经理。
在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“ 能够产生实质性的积极经济效应，这是由于其在商业领域内专业活动的涟漪效应。 ”虽然我们认可申请人的主张，但他未提供证据予以证实。关于申请人的博士项目，他未提供书面证据证明其正在从事工业工程研究，而该研究将对更广泛的申请人IT项目管理领域产生影响。同样，申请人也未提供书面证据证明其在拟议工作录用通知中[已隐去]将负责完成的工作职责、项目或研究。Accardi[已隐去]在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人在[已隐去]的活动不满足Dhanasar框架第一项要件的“ 国家重要性 ”要素。

在上诉中，申请人主张其过去在项目管理和安全方面的工作，例如在“ 巴西各地众多地点，如机场 ”安装监控摄像头及其他相关IT安全设备，表明其拟议事业具有国家重要性。此外，申请人指出其同事的推荐信证明其过去的IT项目管理经历，作为其拟议事业具有国家重要性的证据。此外，申请人主张，关于美国公共安全服务采用预测性警务实践的行业报告和文章“ 例如由申请人本人开发并安装的那些 ”。

5 为确立豁免工作录用要求将符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“ 特殊能力 ”定义为在某一特定事业领域中“ 显著高于通常所遇水平的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作录用/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人都不能仅通过证明其专长程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3.

然而，尽管这些文章表明美国公共安全服务部门对预测性警务安全项目感兴趣，但它们并未具体显示政府对申请人拟议事业的兴趣。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人依赖其过去的工作，但他未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权下以其他方式应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。