AUG302021_01B5203 · 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：12459233 日期：2021年8月30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）

申请人是一名信息系统经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。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。

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，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……合格移民，即属于持有高等学位或其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、文化或教育利益或福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长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。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“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，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兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 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。在确定拟从事的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从事的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努力中的成功记录；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：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及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

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）。

综合起来必须表明，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

申请人拟从事的事业是作为信息系统经理向美国公司提供技术服务。审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。我们面前的问题是，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。

申请人提交了一份职业计划和陈述，表明她打算“ 继续运用[她]在信息技术领域的专长和知识，作为信息系统管理专家工作。 ”关于其依据 Dhanasar 第一项要件的资格主张，申请人陈述：

我在美国的职业计划是运用我所获得的知识，从事大规模、高复杂度的信息技术系统项目管理项目，在那里我将为众多行业规划、协调和指导与计算机相关的活动。我计划运用我对商业智能、创新、网络安全、IT战略和集成业务解决方案的深入了解，直接帮助公司处理其信息技术系统。我在通过实施、管理和优化IT流程来开发项目和集成解决方案方面经验丰富。我将致力于改进商业智能和IT安全系统。我的目标是分析各部门的需求、设计计算机手册、识别缺陷、开发错误、安全漏洞、脆弱性，并为我的客户更新操作系统。我打算继续运用我在IT领域作为信息系统经理的特殊专长，从而向需要我独特技能组合以推进其技术进步和财务收益的美国公司提供专家技术服务，因此惠及经济。

申请人还提交了行业报告和文章，讨论商业智能解决方案的好处以及数据泄露对公司基础设施的负面影响，并指出其事业将通过“ 增强美国公司的技术、业务和安全性 ”影响美国。审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质性价值。记录中包含的信息证明了网络安全和集成信息技术解决方案的价值及其对美国经济的积极影响。

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，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响

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

某一特定领域。”同上。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

审理主任要求提供额外证据，以证明拟议事业具有国家重要性。作为回应，申请人表示她“打算在美国公司中寻找工作机会”，并以顾问方式提供她的IT服务。她进一步表示，她的长期目标是开设自己的商业智能公司，该公司将改进工作流程并实施“适合其服务客户”的信息和数据系统。在更新的个人计划和陈述中，她声称她“将继续以业务分析师的身份提供[她的]专业IT服务，并向任何希望改进其商业智能和IT工具的行业的企业提供专业咨询。”此外，她表示她“将需要一个技术人员团队，从而创造就业机会并培训专业人员，使其成为本国强大且有能力的劳动力。”

审理主任认定拟议事业不具有国家重要性，指出申请人未能证明其拟议作为信息系统经理的工作对信息技术领域的影响会超出单一雇主、客户或项目。在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误。她强调其在该领域的丰富经验，指出她将依靠其职业生涯全程积累的专业知识，“协助美国组织设计、开发和实施旨在改进、或者更确切地说是限制其IT物流的新业务工具和资源”，并“通过开发基于IT的工具，纠正此类公司的运营错误——从而防止企业损失”。她引用了此前提交的行业报告，这些报告强调了信息技术专业人员的作用以及信息技术进步对经济的重要性，并得出结论认为，其拟议事业将带来更高效的美国商业生态系统，并促进全国经济增长。

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。尽管申请人的陈述反映了她为其未来雇主和客户提供有价值的IT解决方案和咨询服务的意图，但她未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业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。在此，记录未显示申请人的拟议IT解决方案和咨询工作对任何单个客户或公司以外具有影响，且达到足以证明其事业具有国家重要性的水平。她未证明其拟议开展的具体工作在国家或全球层面具有更广泛的影响。

此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他实质性积极经济影响。具体而言，尽管申请人反复提及其丰富的职业经历和她曾参与贡献的过往咨询项目，但她未证明其拟议的IT咨询活动将在美国提供实质性经济利益。我们注意到她声称其事业“将需要一个技术人员团队，从而创造就业机会”。在没有

关于可归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示其IT咨询服务给美国区域或全国经济带来的利益会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。没有支持文件佐证的断言证明价值有限，不足以承担申请人的举证责任。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。

因此，申请人未证明其拟议工作满足Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其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，我们认定她未证明其符合资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。