JAN242022_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：19825395 日期：2022年1月24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）

申请人是一名信息技术专家，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分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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请求福利资格的责任。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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

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。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作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。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，权衡之下，豁免工作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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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；即使假设其他合格美国工人可用，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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

必须综合起来表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

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。然而，审理主任认定记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求是正当的。

最初，申请人将事业描述为：

[A] 一项职业计划……利用我在[i]信息[t]技术领域获得的知识，在美国从事涉及复杂[i]信息[t]技术[s]系统的大型项目。我有能力开发、实施和管理此类项目的所有活动。我计划继续利用我对信息技术的深入了解，直接帮助美国公司处理其计算机和信息技术系统。我在管理和优化IT流程背景下的项目开发和集成解决方案方面拥有丰富经验。我打算继续作为IT[s]专家利用我在IT领域的特殊专长，从而为需要我独特技能组合的美国公司提供专家技术服务。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人进一步表示，他“ 打算在需要他的[l]地点为公司提供内部[原文如此]服务。这些公司可以是任何规模的组织，从小型到大型，持续需要完善其系统应用[原文如此]，如[h]医院、[i]工业、像Amazon这样的[l]物流以及像Facebook和Google这样的[o]在线媒体[原文如此]。 ”

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 申请人未能表明其在本案中的拟议事业足以超越某一组织或其客户或[他]将服务的个人，从而更广泛地影响行业或领域。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任错误地“ 仅从地理角度寻找国家重要性 ”，四封支持信满足 Dhanasar 第一项要件，且其“ 主要是过去的成就 ”和资格满足国家重要性标准。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如那些

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

源于某些改进制造工艺或医学进步的结果”以及具有更广泛影响的事业，例如“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，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。

提供一般化信息技术服务给一家或多家公司的拟议事业使这些公司及其客户受益。然而，记录并未确立该事业将如何产生更广泛的影响，即如Dhanasar第一项要件所设想的那样，在申请人雇主及其客户之外，具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性积极经济效应。参见同上，第889页。例如，申请人明确表示他将“作为内部[原文如此]为公司提供服务”，但未详细说明为某一特定雇主提供服务如何会产生更广泛的影响，从而达到国家重要性的程度。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。参见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人将审理主任的决定错误地描述为“仅从地理角度寻找国家重要性”。恰恰相反，审理主任解释说，申请人讨论的是“拟议事业所属领域”，而非特定事业本身，“未能确立具体拟议事业将如何预期具有国家重要性”。审理主任还指出，记录未确立“申请人通过向个别公司提供其IT服务，将如何在全国范围内产生广泛利益”。审理主任的决定并未声称，若非地理限制，拟议事业可能具有国家重要性。尽管申请人如此描述，审理主任在第一项标准的分析中特别指出，“记录未能确立拟议事业有潜力在美国任何地方雇用大量工人”。（着重号为原文所加）。

其次，支持信并未说明“外国人拟从事的具体事业”参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页，如何可能具有国家重要性。相反，它们分别论述了写信人所描述的“其显著而广泛的卓越成就历史”、“其杰出成就的过往记录”、“其成就历史”以及“其重要成就的全面历史”。3 写信人对申请人过往成就的论述对Dhanasar第二项要件——申请人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质意义，但对第一项要件——拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性——不具有实质意义。参见同上，第888-91页。

与支持信类似，尽管申请人在上诉中提及的“主要是过往成就”和资格对Dhanasar第二项要件具有实质意义，但它们对特定事业是否可能具有国家重要性不具有实质意义。我们首先注意到，申请人在上诉中以及在回应补证通知时提及他于2019年创立的公司，均属不当。申请人解释说，他仅于2018年“注册”了该公司，并且“直到2019年3月我获得就业授权时，才能开展任何活动”。本申请的提交日期为2018年12月。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人在一套新的事实下变得符合资格后的未来日期获得批准。参见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec.

3 为简洁起见，我们仅讨论每封信函内容的示例，但我们已审查了全部记录。

第248页（区域专员1978年）。因此，申请人在2019年及之后开展的“ 活动 ”不能确立其在2018年提交申请时的资格。此外，申请人明确将拟议事业描述为在一家公司“ 内部 ”工作，而非创立自己的公司并寻求雇用一批员工。因此，即使申请人在申请提交日已在其创立公司的名义下“ 开展了任何活动 ”，那也将构成一套与申请人所述将从事的具体事业不一致的新事实。参见同上。

如上所述，申请人在上诉中分别提及他在2008年至2010年、2010年至2012年以及2012年至2017年期间在各公司工作时“ 主要是过往成就 ”的其他内容，4 并未说明预期的“ 外国人拟从事的具体事业 ”如何可能具有国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。出于类似原因，尽管申请人在上诉中提及其过往教育和信息技术认证对Dhanasar第二项要件具有实质意义，但它们并未说明预期事业如何可能具有国家重要性。5

综上所述，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性，因此他没有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能确立其有资格获得或基于自由裁量权以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 同样，申请人在2016年和2017年获得“ 超出预期 ”奖项，并未涉及预期事业以及该事业如何可能达到国家重要性的程度。

5 我们还注意到，申请人在申请提交日期之后获得的认证，即使具有实质意义，也不能确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248。