JAN272021_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：9822241 日期：2021年1月27日

对内布拉斯加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）

申请人是一名系统工程师和项目经理，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

随上诉，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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。本法第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国人或具有特殊能力之外国人。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，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美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求之外国人。

(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)项关于外籍人士的科学、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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项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。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

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自由裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii) 的法规相关规定指出，“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交表格 ETA-750B《外籍人士资格声明》，一式两份。 ”4 申请人未为本申请签署该所需文件，因此她未正确申请国家利益豁免。基于此原因，申请人未确立所寻求福利的资格。此外，如下所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未充分证明其符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。

关于其拟议事业，申请人最初表示她“ 寻求在信息技术领域就业，担任政府机构或私营公司的项目管理办公室（PMO）经理。 ”在此职位上，她表示打算“ 定义和制定PMO的战略角色 ”；“ 开发和定义确保一致项目执行所需的项目管理流程、标准、交付成果和运营节奏 ”；“ 促进各部门内部及跨高管团队的优先级排序和规划流程，以确保在全组织范围内建立清晰、沟通良好的计划和进展 ”；“ 建立流程和工具，以定期跟踪和报告所有项目和部门工作的进展 ”；以及“ 完成年度绩效计划中列出的所有职责。 ”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人澄清“ 申请人计划在美国从事何种类型的事业 ”。她被告知应提交“ 拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性 ”。

在回应审理主任的补件通知时，申请人主张她打算推进其“ Project Ability ”倡议，该倡议旨在让“ 学生在现实世界中学习和展示计算机编程及项目管理的能力和经验 ”。她解释说，Project Ability 的目的是“ 向少数族裔女性和残疾学生免费教授计算机编程和项目管理 ”以及“ 创造知识和社区，鼓励学生寻求工作和未来其他事业的平等机会 ”。此外，申请人表示她计划通过开展代码俱乐部、训练营和导师辅导课程，“ 向学生提供导师指导、教学和支持 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 或者，USCIS将接受表格 ETA 9089《永久就业认证申请》的 J、K 和 L 部分。

通过开展代码俱乐部、训练营和导师辅导课程。关于代码俱乐部，申请人表示这些课后编程俱乐部“ 为学生提供了在社交和安全环境中学习的机会 ”。

在她的上诉书面论证意见中：申请人讨论了[已隐去]一项旨在“ 增加美国科学、技术、工程和数学（STEM）领域参与度 ”的项目。申请人称：“ 作为[已隐去]的创始人，我能够确保更多儿童，尤其是残疾儿童和女孩，有机会体验和学习编程及项目管理……我所教的学生对计算机科学或相关领域感兴趣。 ”她解释说，[已隐去]软件应用程序，通过使用互动媒体项目（即[已隐去]），在包容性学习环境中向上述儿童和成人群体介绍软件和技术。申请人进一步表示，她目前在[已隐去]进行面对面授课，并且也为美国各地的个人提供虚拟授课。她还声称，她已与有意让她主持[已隐去]课程的非营利组织建立了关系。

记录包括各种文章，讨论STEM教育对[已隐去]的益处。此外，申请人提供了有关STEM教育对财务安全、学生人口统计[已隐去]、创意计算、教师项目管理工具包 ®、《促进女性创业法》、特朗普总统的“ STEM教育资助备忘录 ”、美国STEM教育战略以及美国计算机科学教育现状的影响的信息。她还提交了一篇关于[已隐去]参与科学和工程的文章。因此，记录显示申请人旨在缩小STEM领域多样性差距的拟议事业具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项事业如果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

5 上诉提交材料包括来自志愿者和家长的十封信[已隐去]，讨论他们或[已隐去]的[已隐去]。
6 记录包括来自[已隐去]办公室经理的信，该[已隐去]是一家协助女性的非营利组织；来自[已隐去]执行主任的信（[已隐去]，一家向[已隐去]地区服务不足社区提供商业资源的[已隐去]）；以及来自[已隐去]一家托儿中心经理的信[已隐去]。

[已隐去]表示其组织接受了申请人主持[已隐去]客户或学生的提议。此外，申请人提供了一封来自[已隐去]董事会成员的信（该[已隐去]是一家在世界发展中地区促进自我维持社区的非营利组织），表明该组织“ 计划通过[已隐去]设立一对一辅导课程 ”，以帮助“ 儿童在教育和财务目标方面取得成功 ”。

经济萧条地区的事业，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。
申请人在上诉中声称，她致力于通过招募投资者、与非营利组织建立伙伴关系以及创造就业机会，将[已隐去]扩展到美国更多州。她主张，她的拟议事业能够 “ 增进人类知识 ” [已隐去]。此外，申请人辩称，她的事业为上述群体提供了 “ 重大经济影响 ” 。她还声称，她的 “ 事业通过履行国会和总统的授权而具有国家重要性 ” 。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。在本案中，申请人的证据不足以表明她的拟议工作对其领域具有更广泛影响，而非仅限于参加她[已隐去]课程的学生。虽然我们承认她创建包容性学习环境和提高学生STEM技能的工作的价值，但记录并未表明申请人的教学活动提供的好处超出其项目范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响教育领域或美国经济。同样，在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id at 893。虽然申请人声称她的拟议工作具有 “ 超出[已隐去]的影响，不仅影响整个[已隐去]州，而且影响整个国家其余地区 ” 的影响，但她并未证明她的事业对参与其项目的学生之外具有影响。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力或对我国的其他实质性积极经济影响。具体而言，她未表明[已隐去]未来的员工水平和教学活动将在[已隐去]或美国提供实质性经济利益。在没有关于可归因于[已隐去]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，记录未显示其教育项目对美国区域或国家经济的好处将达到Dhanasar所设想的 “ 实质性积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析她在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将没有实际意义。

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国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代依据。

命令：上诉被驳回。

6