JUL282021_03B5203 · 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：15796476 日期：2021年WL Y 28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）

申请人是一名软件开发人员，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》（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，但未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，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，因此须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的外国人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) 豁免工作要求——

(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、专业或商业方面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)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。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[1]，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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：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机会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

[1] 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）。

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，总体而言，豁免工作要求从而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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求从而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，申请人最初表示，其打算“ 继续在信息技术（IT）行业担任软件开发人员，为众多有助于我们日常生活的行业的公司分析、开发、工程设计和实施定制软件。 ”他进一步表示，其计划“ 向需要我独特技能组合以推进其技术目标和财务收益的美国公司提供技术服务，从而惠及经济。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张：“ 我打算继续运用我的专业知识和技能，在美国IT领域担任软件开发人员，特别专注于系统开发、网络开发、网络安全和战略规划。 ”他还表示：“ 我在美国的总体拟议事业是提供我的专业知识，以填补美国IT技术专业人员的缺口，并为当地公司、组织和个人带来创新成果，改善其社会和金钱利益。 ”此外，申请人表示，他目前在一所大学的专业教育（CPE）部门担任“ 前端网络开发人员 ”，“ 开发和维护[CPE]的主网站以及所有其他微型网站、相关网站和网络服务。 ”[3]

申请人对审理主任RFE的回应包括一封2020年3月来自~I-----~的信函，该人为某大学CPE的市场总监，讨论了受益人的工作职责。I I表示：

作为网络开发人员，[受益人]一直独自负责CPE部门所有网站的开发和维护。目前，他负责主网站https:~ I，该网站平均每月获得12,000次独立访问，是负责推广该部门所提供全部课程并引导课程在线销售的网站。他负责使用先进技术进行网络系统的设计、修改和开发，用于

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

[3] 由于申请人申请的是豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作机会。但是，我们考虑有关该职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

实施和问题解决……他还负责[照管]该部门的网站，该网站是新学生的主要入口。
在上诉中，申请人提交了一封来自J I的信函，该人为某大学CPE社区项目总监，表示受益人“ 在使浏览和注册课程的用户体验尽可能简便方面发挥了核心作用。以创造连他不懂技术的父母都能使用的体验为使命，他为我们在I 1-的学生开发了新的网络体验。 ”

记录中包含有关技术行业前景、云企业资源规划对商业成功的影响、技术经济日益增长的重要性、促成公司成功数据迁移的因素、技术作为商业优先事项、IT对现代公司结构的影响、技术行业人才短缺，以及科学和工程能力下降对美国国家安全的威胁等信息。此外，申请人提供了讨论技术公司收购、技术行业作为美国经济驱动力、IT在商业未来中不断变化的角色、大数据机遇与挑战、信息系统对业务绩效的影响、IT行业趋势、IT系统停机相关成本、技术行业对美国经济增长的影响，以及预计美国受科学和工程培训人员短缺的文章。他还提交了关于移民创业作为美国创新驱动力、美国技术行业对移民的依赖、数字时代的业务转型、信息通信技术的经济影响、后数字时代的商业期望、计划外IT中断的成本、移民在经济增长中的作用、软件开发人员的职业前景，以及预计全球人才短缺的信息。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的软件开发工作具有实质性价值。

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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。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，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。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称他在“ 项目规划、需求规格说明[以及]软件系统的开发与维护 ”等领域“ 在IT领域拥有超过12年的逐步提升经验 ”。他还指出其工商管理硕士学位和学士学位。申请人在其领域的技能和知识涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上，第890页。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。

此外，申请人主张其拟议事业提供“ 实质性积极经济影响，因为其专业活动在该领域内产生涟漪效应 ”。他争辩说，其

事业帮助学生“通过创造完美的用户体验和功能正常的网站来推进他们的职业生涯”。申请人进一步声称，其拟议工作“无疑具有国家重要性，鉴于在美国建设新的熟练劳动力队伍具有重大经济影响”。此外，他表示，“美国目前面临令人担忧的IT专业人员短缺，主要趋势表明，由于我国的‘IT技能差距’，美国正迅速接近技术危机”。4 申请人还声称，其事业将通过“为美国高等教育机构推动成果”、“帮助它们跟上技术创新和实践的快节奏”以及“使它们能够创造收入并在实现教育目标方面取得进展”来影响国家经济。

为评估申请人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。尽管申请人的陈述反映其意图为I大学或任何其他未来美国雇主提供有价值的软件开发服务，但他未提供足够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。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。同上，第893页。在此，我们得出结论，记录未显示申请人拟议事业将充分超出其雇主及其IT系统用户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国高等教育系统。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人软件开发项目对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。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，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

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，我们得出结论，他未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项在其他方面值得获得国家利益豁免。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和替代依据。

命令：上诉被驳回。

4 关于此问题，申请人表示他“帮助填补美国合格IT专业人员的紧急短缺”。我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅凭短缺本身并不能证明豁免劳工证要求将有利于美国。