JUN142017_01B5203 · 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

事项：V-A- 日期：2017年6月14日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名业务应用与流程的自动化与优化主管，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，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)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格I-140，外籍工人移民申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未确立豁免工作邀请并因此豁免劳工证将符合国家利益。该事项现因上诉而由本办公室审理。

2017年3月，我们发出了补充证据请求（RFE），要求申请人提供满足Dhanasar所载三部分框架的证据。作为回应，申请人提交了额外文件，并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

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符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级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由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

Matter of V-A-

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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，其属于持有高级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利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[T]司法部长在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们最近确立了审理国家利益豁免申请的新框架。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar阐明，在确立作为高级学位专业人士或具有特殊能力人士的EB-2资格后，USCIS可批准国家利益豁免，如果申请人以优势证据证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。如果满足这三个要素，USCIS可酌情批准国家利益豁免。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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，我们考虑以下因素

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)。

。

Matter of V-A-

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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。唯一需要确定的问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

在提交申请时，申请人将其事业确定为为 进行全球系统、应用和产品（SAP）项目管理，其职位名称为“ 成本服务（CTS）项目的项目经理 ”。其职责包括“ 通过与企业流程经理和IT[信息技术]架构师协作，为CTS分析、设计和构建SAP解决方案，以定义流程并确保所定义的需求按照 全球IT标准和企业愿景进行设计、开发、测试和实施。 ”

我们的RFE要求申请人提供关于其就业及其未来工作计划的更新信息和证据。作为回应，申请人称其于2016年“ 离开 加入 的测试企业服务团队（TEST），担任自动化与优化主管。3 他表示其当前职责包括“ 监督所有努力，以自动化并优化 业务应用和流程，包括开发测试、标准和最佳实践，以

2 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于该预期职位的信息，以说明其打算工作的身份。

。

Matter of V-A-

支持自动化和优化的执行。”申请人提交了一封2017年4月的信函，来自 的TEST经理，称其在“ 组织整合、构建和测试 全球业务应用以增强所有平台间的凝聚力和自动化的努力中发挥关键作用。”4 此外， 女士主张，尽管申请人的“ 职位名称已改变，他仍继续提供全球SAP项目管理的价值，并且事实上由于其从客户角度对 流程和要求的广泛知识和洞察，作为提供者甚至处于更有利的地位来为该事业作出贡献。”同样，申请人坚持认为，尽管其新职位名称，“ [其]事业的目标仍然是通过开发优化数据并实现测试自动化的流程来改善全球运营，以确保软件解决方案为运营组织提供可持续的效益。”

申请人提供了研究和在线信息，表明有效的SAP管理可提升效率、节约成本并改善运营绩效。此外，记录中包含来自申请人现任和前任同事的支持信，证明SAP项目管理的益处。例如，某数据工程与业务管理咨询公司的管理合伙人断言，“ 研究和实践反复表明，对SAP进行适当管理可以带来可观的成本节约、降低风险、增强数据洞察力，同时改善服务质量、效率和合规性。”我们认定，申请人拟担任的自动化与优化主管工作——该工作帮助[已隐去]识别并执行其企业资源规划（ERP）需求——具有实质价值。

为评估申请人的工作是否满足国家重要性要求，我们要求提供记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人的回复称，“ [已隐去]是美国最大的纳税人和投资者，SAP项目在[已隐去]的商业成功中发挥了战略作用。”然而我们注意到，申请人未提供充分证据证明其在[已隐去]的拟议工作具有超出该公司范围的影响，且达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。同上，第893页。尽管申请人强调了[已隐去]业务运营、纳税和投资的规模与范围，但他未证明其为这一单一公司及其SAP项目所做的特定工作将对IT领域、石油行业或美国经济产生更广泛的影响。

申请人引用Dhanasar案中的一句话，主张由于其事业具有“ 实质性的积极经济影响 ”，因此“ 完全可以被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890.5页。

4 具体而言，[已隐去]女士指出，申请人负责创建所有测试自动化、定义自动化/回归测试方法、将自动化工具与测试管理工具集成、测试变更管理/优化、监督员工、提供获取测试工具专业知识的机会，以及管理一个200万美元的项目以通过自动化转变测试实践。
5 完整阅读我们在Dhanasar案中对国家重要性的描述可以看出，我们在考虑一项事业的潜在预期影响时“ 寻求更广泛的影响 ”，并且“ 实质性的积极经济效应 ”

。

Matter of V-A-

尽管申请人指出 在美国缴纳了27.3 billion美元的所得税，并向其股东分配了145 billion美元，但仅凭其雇主的业务活动范围不足以证明其拟议事业具有国家重要性。相反，我们必须审查申请人具体事业的预期影响，而不是公司整体运营的规模。在这方面， 女士声称申请人的SAP项目提供了“ 预计每年在2M至5M美元之间的潜在节省 ”。然而，没有迹象表明其拟议工作的经济利益超出 及其运营的范围，达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。

申请人还提及我们近期一项关于冶金工程师的非先例决定，该案中拟议事业被认定具有国家重要性。Matter of F-E-, ID# 46885 (AAO Mar. 20, 2017)。该决定未作为先例公布，因此对USCIS官员未来的裁决不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能因诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。此外，我们在Matter of F-E-中的国家重要性认定与本事项有显著区别。例如，所引事项中的请愿人展示了其“ 工作如何改善采矿流程、推进冶金研究并缓解关键环境问题 ”。具体而言，他指出了其开发的一种利用活性炭减少黄金提取过程中产量损失的新方法，以及“ 其对碳颗粒尺寸和磁性活性炭影响的识别 ”。由于请愿人的拟议事业涉及“ 开发更安全、更高效的采矿流程 ”，并产生“ 超出其雇主范围、更广泛影响采矿业 ”的环境后果，我们认定记录充分证明其拟议事业具有国家重要性。

在本事项中，记录未充分证明申请人的软件测试和SAP项目将对更广泛的行业、领域或国家经济产生影响。由于申请人未证明其事业的预期影响支持国家重要性的认定，他未满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向申请人的资格。我们的RFE要求申请人提交证明其处于有利地位以推进拟议事业的文件。作为回应，他提供了上述[已隐去]女士的信函，讨论其商业知识、IT专业知识以及在[已隐去]各类SAP项目上的工作。申请人还提供了显示其参加“ Max Attention Work Stream ”会议的电子邮件。如下文所述，我们认定申请人作为SAP项目经理的过往经验使其处于有利地位以推进其拟议事业。

可能符合该条件。同上，第889-90页。

。

Matter of V-A-

初次提交时提交的几封信函证明申请人在[已隐去]的多个IT项目中发挥了作用。例如，[已隐去]，一位流程改进顾问兼[已隐去]顾问，将申请人的工作描述为燃料营销的数据架构师，负责[已隐去]公司在其下游业务中使用的SAP ERP版本业务管理软件。[已隐去]先生指出，申请人提高了运营和控制报告的有效性，领导了数据管理问题日志的设计和使用，实施了访问数据库工具，改进了客户主数据准备和加载流程，使项目资源在共同的双重维护计划上保持一致，并引入了客户主数据字段跟踪器。

此外，[已隐去]的全球战略项目经理[已隐去]表示，申请人担任[已隐去]的Cost to Serve（CTS）SAP项目经理。[已隐去]先生指出，申请人负责交付“响应业务需求的战略性SAP增强功能”，其职责涉及“项目SAP解决方案的分析、设计和构建”。此外，[已隐去]先生指出，申请人利用“对[已隐去]专有IT实践的深入了解以及公司SAP项目方法论的专业知识，达到了项目的重要里程碑。”

上述讨论的证据足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，即为[已隐去]进行SAP项目管理，包括监督公司业务应用和流程的自动化与优化工作。因此，他证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的益处

申请人主张他“拥有商业、技术和文化智能的罕见组合”，并且对他而言获得劳工证将不切实际。例如，[已隐去]女士主张，由于“其职位的机构特定要求，[已隐去]走劳工证流程将不切实际，尤其是因为[申请人]的独特经验和洞察力使其在这一有利于公司的关键职位上更具影响力……”6 申请人坚持认为，“要求其雇主测试美国劳动力市场将剥夺[已隐去]乃至美国从SAP项目中获得全部益处。”

尽管申请人的某些知识和经验可能超出其职业的最低要求，因而难以在劳工证申请中轻易表述，但他未如其所称证明其通过拟议事业为美国带来的益处超过劳工证流程固有的益处。申请人未显示其拟议工作具有紧迫的国家利益，也未证明其贡献具有如此价值，以至于即使其他合格的美国工人

6 劳工证流程旨在证明外国工人不会取代或不利影响同样受雇的美国工人的工资和工作条件。职位要求必须符合美国该职业的惯常要求，不得针对外国工人的资格量身定制或过度限制，除非有充分文件证明其源于商业必要性。

Matter of V-A-

可用。总之，申请人未能证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求会对美国有利。因此，申请人未能确立其符合Dhanasar框架的第三项要件。

四、结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所规定的三项必要要件，我们认定其未能确立国家利益豁免的资格，亦未能以裁量方式证明其理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of V-A-, ID# 353734 (AAO June 14, 2017)