MAY022023_03B5203 · 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：26423113 日期：2023年5月2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（国家利益豁免）

申请人是一名计算机网络经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可以作为自由裁量事项授予国家利益

豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于该非公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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下文讨论的理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，“ 以推进其作为[]网络经理的职业生涯，并借此利用其在该领域多年积累的深厚知识进行开发、实施和提供建议。 ”申请人进一步表示，他将“ 向美国私营和公共部门的中小型和大型企业提供服务。 ”申请人补充说，其作为网络经理的工作“ 有潜力最大化公司的效率、生产力和利润 ”，并且“ 其提供服务的公司将处于更有利的地位，为美国雇员创造就业机会，这反过来将增加美国的整体税收收入。 ”

在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，他“ 未界定其具体的拟从事事业是什么，也未说明其如何具有实质价值。 ”审理主任还告知申请人，其关于在美国信息技术行业提供服务的笼统提议“ 过于模糊，无法证明国家级重要性。 ”审理主任进一步认定，当时的记录不满足 Dhanasar 的任何一项要件，审理主任要求提供针对每项要件的额外证据。

在回应补件通知时，申请人提交了相关部分，包括一份日期为2022年9月的职业计划，该日期在2021年申请提交日期之后。在职业计划中，申请人重申：“ 我将继续作为网络经理开展活动，利用我在课程和培训中获得的所有知识，以及我的专业经验，这些经验有助于我高效地成功开展工作，保证最佳结果。 ”申请人补充说：“ 我还打算根据该领域不断变化的需求参加新课程，以提高我的表现。 ”申请人总结了他的资历，描述了计算机网络经理的一般职责，包括以下项目符号列表：

• 领导项目以转变客户服务的范围，确保与客户实现一致的过渡，预见可能出现的问题以确保按时按预算执行；
• 管理团队发展，通过辅导、明确的目标和指标，结合持续反馈，培养高绩效团队；
• 在关键客户情况下参与解决复杂问题；
• 在运营问题、升级和高严重性慢性问题通知期间，保持与客户和高管的沟通；
• 领导全球管理中心的组建，以支持客户网络环境；
• 管理和分配技术团队到项目，寻求技术技能、沟通能力和待管理[客]户所在行业经验的最佳组合；以及
• 满足网络和行政基础设施领域的需求。

申请人补充说：“ 我将向该领域的其他专业人士传播我的知识……[以]扩展该领域其他专业人士的技能组合，创造一条在区域和国家层面具有广泛影响的发展链。 ”

审理主任认定，记录未能证明申请人的“ 拟从事事业具有超越其对未来雇主和/或客户的重要性的国家级重要性 ”。审理主任进一步认定，“ 在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示其活动对美国区域或国家经济产生的利益将达到实质性积极经济效应的水平。 ”审理主任认定，记录未能证明拟从事的事业具有国家级重要性。

在上诉中，申请人引用了USCIS的一项政策，该政策“ 阐明了国家利益豁免如何适用于STEM领域持有高级学位的人士 ”。申请人再次总结其先前的工作经验和资历，并主张其“ 过去的贡献和成就表明，他已经并继续做出具有重大影响的贡献 ”。申请人重申计算机网络经理的一般职责，引用关于信息技术总体情况的出版物、对信息系统管理人员的需求，并总结“ 网络管理系统对小型企业的主要好处 ”。申请人进一步主张，其“ 对美国企业的贡献必将实现更好的生产力和盈利能力水平，在国内创造收入并增强就业创造，从而对整个国家产生实质性的积极经济效应。 ”

在确定国家级重要性时，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，为评估国家级重要性，本办公室侧重于“ [非公民]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级重要性的事业的例子，即“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，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效应，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

首先，申请人笼统援引用户政策中关于STEM领域的规定，属于援引不当。如同所有案件一样，记录必须证明某项STEM事业既具有重大价值又具有国家重要性。见6 users Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。一项不能表明对更广泛的特定STEM领域产生影响的STEM事业，不足以确立其国家重要性。见同上。具体而言，一项不能表明对更广泛的计算机网络管理领域产生影响的计算机网络管理事业，不足以确立其国家重要性。见同上。因此，拟议事业是否属于STEM领域并不具有决定性——申请人仍须证明拟议事业将对更广泛的特定STEM领域产生影响，或具有更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。见同上；另见Dhanasar, 26 r&N Dec. at 889-90。

其次，如记录所述，拟议事业似乎使申请人的雇主及其客户受益；然而，它似乎并不具有表明国家重要性的更广泛影响或重大积极经济影响。见Dhanasar, 26 r&N Dec. at 889-90。具体而言，申请人所述内容涉及最大化公司利润、向顾客和客户提供客户服务以及使雇主及其客户受益的类似任务；然而，记录并未以具体、有证明力的信息确立申请人的计算机网络管理事业将如何产生超出其雇主及其客户的利润、客户服务等范围的更广泛影响。见同上。尽管申请人声称其事业将“ 促进创造就业 ”，且“ 其提供服务的公司将更有能力为美国雇员创造就业机会 ”，但记录并未以有证明力的信息确立其事业可能创造的就业类型、其事业可能促成的就业人数、这些工人将在何处工作，以及可能确立该事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的其他细节。见同上。此外，尽管申请人声称他将向该领域的其他人“ 传播 ”其知识，以形成“ 在区域和国家层面具有广泛影响的一系列发展 ”，但记录并未确立申请人将如何传播其知识、被传播知识的接收者类型（即他们是否处于能够利用所传播知识的有利位置）、被传播知识的接收者将在何处工作（就“ 一系列发展 ”的范围而言），以及可能确立拟议事业将具有表明国家重要性的更广泛影响的其他细节。见同上。

申请人对既往就业经历、资格以及“ 过往贡献和成就 ”的援引，在Dhanasar第一项要件的语境下属于援引不当。尽管个人的经历、资格、贡献和成就对Dhanasar第二项要件——个人是否处于推进拟议事业的有利位置——具有实质意义，但它们对Dhanasar第一项要件——某项具体的、预期的拟议事业是否既具有重大价值又具有国家重要性——并不具有实质意义。见同上 at 888-91。与此相关，申请人援引关于一般信息技术、信息系统经理需求以及计算机网络管理益处的出版物，属于援引不当。所援引的泛泛文章既未指明申请人或其拟议事业，也未论述该具体拟议事业如何可能具有国家重要性。如上所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将在其中工作的行业、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[非公民]拟从事的具体事业 ”。见同上 at 889。

综上，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所需结论并不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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符合国家利益豁免资格，亦未能以自由裁量方式表明其应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。