OCT222019_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。

行政上诉办公室
非先例决定

事项：\,J___ _ 日期：2019年10月22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，a.__ _____ __，寻求将受益人归类为第二优先移民类别，即持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2类别所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已证明受益人符合EB-2类别资格后，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既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；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。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，认定受益人符合持有高级学位的专业人士类别资格，但申请人未证明豁免所要求的工作要求、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，主张受益人根据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明受益人符合 underlying EB-2 签证类别的资格，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才能的个人。由于该类别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要求符合国家利益。

Matter of M.___ _。

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才能的外国人。 -

(A) 一般规定。 - 签证应提供给……合格移民，即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才能，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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求的豁免 -

(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)项中关于外国人在科学、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定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

第一项条件，实质价值和国家重要性，侧重于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。在确定拟从事的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。

第二项条件将重点从拟从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项条件要求申请人证明，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

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~~-~

此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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

II. 分析

审理主任认定受益人符合持有高级学位的专业人士资格。3 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认定，即申请人未充分证明受益人拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项条件下具有国家重要性。

申请人表示其打算继续雇用受益人担任技术产品经理。4 记录包括一封来自申请人人力资源副总裁l I的信函，称受益人的拟从事事业涉及开发和集成I互联网协议（IP）L___J路由器，以实现高速、安全和高效的宽带 此外，!!主张受益人的工作旨在“ 管理[申请人]最新I l路由器的开发，这些路由器将为全球终端用户提供更高数据吞吐量以及更高安全性和移动性。 ”她进一步解释：

具体而言，[受益人]定义硬件、软件和网络要求，以满足众多下一代路由器的商业和国防要求，这些路由器将更新[申请人]l I平台中当前基于IP的l I路由器群。这些路由器将符合新的DVB-S2X标准，该标准是DVB-S2数字广播标准的扩展，可提供高达51%的效率提升。[受益人]I还将继续指导[申请人]最新 路由器进入一些Bene1 ~网络提供商的网络，例如l I；以及领先的I I

2 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录显示，他于2010年5月从l University获得电信理学硕士学位。 I
4 由于申请人申请豁免工作要求，受益人无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关其当前职位的信息，以说明其打算工作的身份，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar框架第一项条件的要求。

Matter of M.___ _。

记录中包含其他支持信，讨论受益人拟为申请人担任技术产品经理的工作。5 例如，! ~ 一家I I技术公司的全球销售高级副总裁表示，申请人正在推出其 “ 下一代DVB-S2X传输技术 ” 以及 “ 一系列利用DVB-S2X技术的新型基于IP的DVB-S2X路由器 ”。6 关于该项目，D
I表示，受益人拟议的工作涉及 “ 该新产品的实施阶段 ”，以及开发 “ 在 平台上支持海事和航空应用的基于IP的 路由器 ”。他进一步解释说，受益人的服务对于 “ 开发、测试和实施基于IP的协议和基于IP的I I路由器 ” 以及确保它们 “ 满足美国国防部（DOD）严格的传输安全要求和美国工业的性能需求 ” 是必要的。

同样， 一家 “ 专门从事工程 I l I和制造I I系统 ” 的公司的总经理断言，受益人拟议的工作涉及利用其 “ 技能来定义和实施对[申请人]基于IP的l l路由器iQ desktop、iQ 200 Rackmount的DVB-S2X传输技术的支持 ”。他还表示，这项工作包括 “ 验证这些新设计架构满足主管机构设定的频谱要求，同时满足商业和政府客户的高吞吐量和安全要求 ”。

此外，] 一位项目高级系统工程师，任职于一家提供全球移动_____ ___.服务的英国 7
~----------~公司，表示受益人 “ 正在继续推动[申请人]下一代基于IP的 路由器，即iQ 200、iQ 500和iQ 800的IP解决方案设计和架构。 ” 1 此外，! I表示其公司依赖受益人持续参与Global Xpress（GX）I I全球宽带网络计划。

进一步指出，该计划旨在 “ 开发和部署新卫星、升级和....._m-no_v_a...,...t1_0_n_.s以满足政府和商业部门不断增长的需求 ”，但未讨论受益人计划代表申请人开展的具体GX项目。7

申请人提交了有关俄罗斯针对互联网路由器进行间谍活动的文章和报告、DOD的 “ 2018年国防战略 ”、国防商业委员会关于帮助DOD利用1[....-------~I提供商机会的建议、一项将商业行业能力整合到DOD I I运营中的试点计划，以及国防科学委员会特别工作组关于

5 我们讨论这些信件的样本，但已审查并考虑了每一封。
6 记录未显示申请人是发明DVB-S2X传输技术的工程师团队成员之一。
7 关于受益人先前为GX! I系统J I的工作，I表示：“ [受益人]不仅参与了GX的规划，他还花了三年时间验证和整合[申请人]基于IP的 路由器到 I的GX网络中，并建立GX远程端口的独特基础设施。他还执行了网络功能以及硬件和软件故障转移机制的测试和验证.... ” 申请人先前的 I网络规划、集成和验证项目是Dhanasar第二项要素下的考虑因素，该要素 “ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民。 ” Id. at 890. 此处第一项要素下的问题是申请人拟议作为技术产品经理工作的潜在未来影响，以及其是否达到国家重要性水平。

Matter of~....__ ___, “

~--------- 记录还包括2016年《国防授权法案》、国防信息系统局的一份概述[已隐去]、一篇来自[已隐去]的文章，该文章推广申请人的Evolution ® 远程通信网络技术产品线，以及与申请人产品和服务相关的各种营销材料和信息。此外，申请人提交了一项研究，表明美国石油和天然气行业在2015年支持了10.3百万个就业岗位，关于[已隐去]在石油和天然气市场服务的信息，关于海上石油产量增加的文章，以及关于[已隐去]及其GX[已隐去]系统的文件。虽然审理主任认定上述信息和支持信表明受益人拟议的开发与集成[已隐去]路由器的工作具有实质价值，但他得出结论认为，证据不足以证明该事业的全国重要性。

在上诉中，申请人主张上述信件 “ 本身即构成充分证据，清楚界定[受益人]的拟议事业及其如何直接影响~---~l领域，一个公认具有国家重要性的行业。 ” 申请人还主张审理主任未 “ 把握拟议事业的敏感和机密性质 ” 。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外籍国民拟从事的具体事业。 ” See 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]项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890.

为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录受益人工作 “ 潜在未来影响 ” 的证据。申请人主张，受益人事业的国家重要性从DOD、文职政府机构和商业行业广泛使用id....__ ___.~路由器以及公司有关基于IP的 路由器的创新技术中显而易见。但申请人未证明其运营产生的经济影响和~---------~技术进步将归因于受益人作为技术产品经理的特定角色，达到其拟议工作具有国家重要性的程度。此处的问题不是公司创新在. _____ ~中的更广泛影响，或其产品被政府和行业使用，而是受益人作为技术产品经理的具体拟议工作的潜在未来影响。

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. 在此，我们认定记录未显示受益人的拟议事业将充分超越其雇主、其商业伙伴及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响~----------'
行业。申请人也未证明受益人拟从事的特定工作提供有助于 行业进步的原创创新，或以其他方式具有更广泛的 I I

Matter of vi.__ _ ____, “

对电信领域的影响。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，受益人为申请人拟议的IPI I路由器开发和集成服务不满足Dhanasar框架第一项要素的“ 国家重要性 ”要素。

此外，申请人未证明受益人的拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。在没有关于归因于受益人未来技术产品管理工作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，记录未显示其项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。 Id. at 890. 因此，受益人的拟议工作不满足Dhanasar框架的第一项要素。

由于记录中的文件未确立受益人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要素所要求的，申请人未证明符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析受益人在Dhanasar所述第二和第三项要素下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未能证明受益人符合国家利益豁免资格或在自由裁量上值得获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。本案中，该举证责任未获满足。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofvl.__ ___.lID# 4688463 (AAO Oct. 22, 2019)