SEP012021_01B5203 · 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：17929067 日期：2021年9月1日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名IT系统经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士和/或作为具有特殊能力的个人，并寻求对此基于就业的“ EB-2 ”分类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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合具有特殊能力的个人的资格，但未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业，并且总体而言，美国将从豁免所要求的工作机会、从而豁免劳工证要求中受益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，以根据以下分析进一步审议并作出新的决定。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域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) 属于持有高级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……符合条件的移民，即属于持有高级学位的专业人士或其同等学历者，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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作机会豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类的资格。1 当申请人在第一步提交了充分证据时，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明受益人被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(i)(3)(i)。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS

1 USCIS此前已确认这一两步裁决方法在特殊能力外国人情形中的适用性。USCIS政策备忘录，Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADJ 1-14, PM-602-0005.1（2010年12月22日）。
2 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）。

可作为裁量事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质性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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民本人。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、知识以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要求将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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要求将有利于美国。3

二、分析

如前所述，第一项要件分析的重点是事业本身。在此，申请人称其事业将结合其作为IT系统经理的经验，并将侧重于申请人在美国“ 计算机和IT系统领域的专业知识和知识 ”。申请人称其在IT领域“ 指导广泛举措方面取得了显著成功 ”，并预计其提供IT项目管理和系统分析服务的计划将“ 在计算机和IT系统和技术领域帮助推进美国经济 ”。申请人进一步预测，其拟议事业将对美国产生积极影响，因为这将使其能够利用其IT系统管理知识来：“ 修复、维护和改进IT系统 ”；“ [从事]大规模且高度复杂的IT项目……以及跨境IT举措 ”；“ 增强美国IT公司的技术和商业层面 ”；“ 创造价值并优化运营 ”；使美国公司能够“ 在海外抓住市场和投资

3 见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页，关于这三项要件的详细阐述。

机会 ”；并通过创造就业、促进美国国内生产总值和产生税收来改善美国经济。

在此，尽管审理主任发出了补件通知（RFE），但他并未就拟议事业的国家重要性寻求进一步信息。为评估申请人的拟议事业是否满足该要求，我们考察记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。申请人的事业是否值得国家利益豁免，应在全面分析的背景下正确适用Dhanasar框架来判定，而该分析应首先适当考量与该框架第一要件相关的证据。在此，尽管审理主任认定申请人的拟议事业满足Dhanasar第一要件的国家重要性要求，但没有迹象表明审理主任充分考虑了支持该结论的证据之缺乏。尽管缺乏对第一要件的全面分析——而该要件是全面Dhanasar分析的基础——审理主任仍继续对第二要件进行分析，从而将焦点从拟议事业转向此外国人。

总之，审理主任未准确说明证据的不足之处。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定裁决必须充分说明驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在 appeals 中对裁定提出质疑）。因此，审理主任的决定不能予以维持。发回重审时，审理主任应考虑与Dhanasar框架第一要件中国家重要性要素相关的证据不足问题。在认定申请人已满足该要件之前，审理主任应考虑记录中是否有充分证据表明拟议事业足以超出其潜在雇主或客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响IT领域，以及该事业是否具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 为我国带来实质性积极经济利益。审理主任可发出补件通知，要求提供针对这些因素的额外证据。审理主任随后应根据Dhanasar框架分析证据，以判定该事业是否满足国家重要性要求。

裁定：审理主任的决定被撤销，本案发回重审，以进一步考虑并作出符合上述分析的新决定。