AUG222022_02B5203 · 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：21982996 日期：2022年8月22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）

申请人是一名土木工程师，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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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其符合 underlying EB-2签证分类的资格，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邀请要求符合国家利益。

本法第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，即属于持有高等学位或其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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“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。1 Dhanasar指出，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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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从事的事业转向非公民本人。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；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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，总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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起来

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明总体权衡，豁免工作邀请要求并因此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邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将拟从事的事业描述为一项计划，“向致力于改善基础设施整体状况的美国政府提供咨询服务”。申请人进一步阐述：

目标是与美国公司合作在美国开设[已隐去]的分支机构，以帮助开发方法论并依托其商业网络在美国发展业务。他将向客户（住宅、商业和政府）提供服务，并培训其他专业人士使用其专有技术，协助客户在道路和高速公路维修项目中实现最高效率。

申请人还描述了其近期的商业活动，包括“与我的兄弟们共同成立的一家房地产投资公司……这使我们在美国购置了一些房产”；创立另一家美国“公司以启动我的商业计划”，包括“在土木工程的其他领域开展业务，涉及商业项目、新建工程和一般改造工程”，以及与[已隐去]的“合作关系，目前正处于制定商业计划以推出初创企业的最后阶段”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人特别重申，其“事业是在美国开设[已隐去]的分支机构，重点是在[道]路和[公]路[行]业向私人住宅和商业公司及政府机构提供专业诊断软件和咨询服务”。申请人还主张，其“事业旨在发展并促成美国就业岗位的产生，因为建筑、道路维护和设计推动重要的工作和就业功能，并产生劳动力可靠性”。

审理主任承认，记录已证明“改善美国道路和高速公路具有实质性价值，并且是国家倡议的主题”。然而，审理主任认定，“记录整体并未说明[申]请人的公司将如何具体影响全美范围内美国道路和高速公路的状况，或影响涉及道路和高速公路的土木工程领域”。审理主任进一步认定，“记录仅证明[申]请人的公司将对选择雇用其

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

服务的个别客户或委托人所涉及的道路和高速公路改善具有实质性价值。因此，记录未能证明[申]请人的事业具有国家重要性。”

在上诉中，申请人主张，总体而言“ [道]路和[公]路[建]筑[行]业对国家极为重要，尤其是因为经济和州际旅行依赖于道路和高速公路的可用性和安全性 ”。申请人还主张，“ 拜登政府已将基础设施列为优先事项，提出了2万亿美元的基础设施计划，涉及与州和地方在清洁能源和交通项目上的合作 ”。申请人进一步主张，审理主任“ 忽视了拟从事的事业将带来流程改进，从而在[道]路和[公]路[建]筑行业具有国家甚至全球影响 ”。此外，申请人主张，审理主任“ 忽视了拟从事的事业将具有雇用美国工人的重大潜力以及其他实质性经济效应 ”。申请人还主张，拟从事的事业“ 具有国家重要性，因为它向中小型企业提供服务，帮助其成长和成功 ”。

在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 该非公民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性（如第一项要件所要求）的事业的示例，包括“ 在某一特定领域内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，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

我们首先注意到，申请人混淆了 Dhanasar 第一项要件的各个独立要素：“ 该非公民拟从事的事业既具有重大价值又具有国家重要性。 ”同上，第889页。我们在 Dhanasar 中进一步阐明，“ 一项事业的价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下得以确立。例如，与纯科学及增进人类知识相关的事业可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。 ”同上。与事业的价值——其可在没有直接或可量化经济影响的情况下予以认定——不同，“ 在认定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。 ”同上（着重号为原文所加）。因此，申请人关于“ 经济和州际旅行依赖于道路和公路的可使用性和安全性 ”以及“ 拜登政府已将基础设施列为优先事项 ”的论述，对于拟从事事业的价值具有实质意义，审理主任在本案中已承认该价值存在；然而，由于未涉及该事业的预期影响，这些论述对其国家重要性不具有实质意义。

其次，申请人主张，上诉时提交的一封未注明日期的、来自一位土木工程师同行的信函证明，“ 拟从事的事业将带来工艺改进，从而在道路和公路建筑行业具有国家甚至全球影响 ”。申请人对该信函的依赖不当。尽管该信函的日期无法确定，但其提及了申请人将与 University! I 土木与环境工程系合作开展的一个项目。针对审理主任的 RFE（补件通知），申请人提交了一封来自 University! I 土木与环境工程专业教授的信函，日期为2021年10月，该教授在其中接受了申请人提出的对其技术进行实地测试的请求，

测试时间为“ 2022年2月至3月 ”。那封未注明日期的土木工程师信函引用了该教授的信函，后者在信中称申请人的“ 技术具有独特性，数据收集和处理非常高效，因而可在按需维护方面发挥重要作用，从而节省资金和资源 ”。

申请人必须在提交申请时即确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人依据一套新的事实具备资格后的未来某一日期获得批准。Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45（Reg. Comm'r 1971）。

与申请人在上诉时的主张相反，审理主任并未“ 忽视 ”来自 D I I 的信函。相反，审理主任承认了该信函，并在决定书的多个段落中描述了其内容；然而，审理主任正确地解释称，由于该信函日期为2021年10月，晚于2021年4月的申请提交日期，且由于其涉及2022年一个尚未发生的项目，它呈现了提交申请时尚不存在的一套新的事实，因此不能确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45。此外，即使该未注明日期的信函和 I I 信函能够确立资格（它们不能），它们也未确立申请人上诉时所主张的“ 拟从事的事业将带来工艺改进，从而在道路和公路建筑行业具有国家甚至全球影响 ”。I I 关于申请人技术“ 独特 ”的观察，并未确立其独特性如何可能具有国家或全球影响。其关于数据收集和处理非常高效的观察是在缺乏背景的情况下作出的，例如未将其与任何其他常用方法（如有）的数据收集和处理效率进行比较。此外，其关于申请人技术可节省“ 资金和资源 ”的观察是一项概括性陈述，未详细说明可节省的资源类型、可节省的资源数量、可节省的资金金额、节省情况如何因采用该技术的特定项目规模而异，以及其他重要细节。

我们还注意到，审理主任处理了记录中被认定不足以确立拟从事事业国家重要性的其他信息，包括一份 PowerPoint 演示文稿，该文稿“ 未解释该技术，但似乎是对更详细的现场演示的视觉指南 ”。申请人在上诉时未涉及该信息。

其次，记录不支持申请人在上诉时关于审理主任“ 忽视了拟从事事业将具有雇用美国工人的重大潜力及其他重大经济影响 ”的主张。审理主任承认申请人称其建筑公司“ 有2名员工和2家公司在工资单上，并使用了20家分包商 ”，但她指出记录未确立“ 申请人的企业是否将具有雇用美国工人的重大潜力 ”。

申请人日期为2021年3月的商业计划表明，其预计除雇用自己外，其事业将雇用六名具有不同专长的土木工程师、两名“ 实验室工作人员 ”、四名“ 助理工作人员 ”、两名“ 高级技术员 ”、四名“ 助理技术员 ”、一名司机和一名操作员。尽管商业计划指出了司机和操作员将工作的五个“ 领域 ”，例如“ 缺陷测量调查 ”和“ 不规则性调查 ”，但该计划未确立是否同一对司机和操作员将在全部五个

领域中工作，还是每个领域将各有自己的司机和操作员，总计各五名而非各一名。总体而言，商业计划表明申请人预计雇用21至29名工人。然而，尽管商业计划表明申请人“ 计划在美国设立一家工程咨询公司 ”且其“ 希望开设其家族拥有的成功巴西公司[,]! I 的分支机构，该公司在公路工程咨询领域经营 ”，但该计划未指出其计划在何处设立该咨询公司，以及该咨询公司是否将是整个记录中提及的 的美国分支机构。此外，记录整体上、尤其是商业计划，未具体说明申请人打算在何地开展拟从事的事业，以及申请人打算雇用的21至29名工人将在何地工作。记录未确立在未指明的地点雇用21至29名工人——无论是一般任何职业，还是商业计划中确定的特定职业——是否将具有更广泛的影响，例如“ 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 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。

最后，申请人在上诉时关于拟从事事业“ 具有国家重要性，因为它为中小型企业提供服务[,]帮助其成长和成功 ”的主张，未解释申请人将向这些企业提供的服务如何将具有更广泛的影响，例如“ 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。申请人在上诉时主张，“ 美国小企业管理局倡导办公室曾表示，小企业是美国经济的命脉，占美国经济活动的44% ”。然而，如上所述，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ 该非公民拟从事的具体事业 ”。见同上，第889页。记录未确立美国小企业管理局倡导办公室就申请人拟从事的具体事业发表过评论；因此，其关于美国总体经济活动的评论不能确立拟从事事业具有国家重要性。记录亦未以其他方式确立申请人将向未指明的“ 中小型企业 ”提供的未指明服务将具有足以达到国家重要性水平的重大积极经济影响。见同上，第889-90页。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的；因此，其不符合国家利益豁免资格。对于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或未能以裁量方式证明其本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。