AUG242021_04B5203 · 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：17944407 日期：2021年8月24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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名维护、装配和翻新工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求及劳工证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)。

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等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、进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，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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，即持有高等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

在预期上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) 工作邀请豁免——

(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) 项下关于外国人在科学、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 (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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求进而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，我们考虑其潜在预期影响。

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，权衡之下，豁免工作邀请要求进而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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；以及该外国国民贡献中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

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)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。3

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进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，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其在美国的拟议事业是通过其[已隐去]业务，向住宅和工业部门提供维护服务，运用我在职业生涯中获得的工程和维护专业知识”，以及“ [曾]在轻工业如[已隐去]和重工业如水泥生产、金属加工及铝处理和生产中工作，使我接触到广泛的工程和维护挑战，这使他的公司能够服务多元化的客户群。”4 此外，申请人表示其计划向“ 水泥、采矿和铝挤压工厂提供工程服务”，并向“ 佛罗里达州重组城市的组织提供支持服务”。5 他还解释称，他还将为行业收入增长做出贡献，并“ 预计未来5年向美国缴纳税款466,782美元”。6

记录包括关于美国 STEM 专业人员和高度成就工程师短缺的文章。此外，申请人提供了行业报告和文章，表明佛罗里达州工程服务行业正经历合格工程专业人员短缺，佛罗里达州需要维护工程师以满足建筑行业的需求。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的维护、装配和翻新工程师工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业”。7 见 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……内具有国家甚至全球影响”

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 提交申请时，申请人是一家于12018年在佛罗里达州注册成立的1 I公司的共同所有人。
5 针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份日期为2020年9月的1 I C=:J商业计划书。关于未来人员配置，其商业计划书预计1 I将在2020年雇用7名员工，并在2021年至2024年雇用14名员工。此外，该计划书提供了收入预测：2020年为$350,000，2021年为$630,000，2022年为$693,000，2023年为$762,300，2024年为$800,415。然而，申请人未解释这些人员配置和收入预测是如何计算得出的。
6 申请人提交的商业计划书预计自2021年起雇用14名员工，并预计工资总支出为：2020年$230,000，2021年$439,500，2022年$461,475，2023年$484,549，2024年$508,776。同样，申请人未解释这些人员配置和支出预测是如何计算得出的。

某一特定领域。”同上。我们还指出，“例如，一项具有显著潜力可为美国工人提供就业、或具有其他重大积极经济影响（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、工作经历及其所在领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人”。同上，第890页。8 此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了申请人的专业声明以及一封来自[已隐去]可靠性工程师的信件，据称这些材料是应审理主任的补证通知（RFE）而提交的，且这些信件应在评估所提交商业计划的国家重要性时予以考虑。然而，这些陈述之间似乎存在未解决的不一致之处。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（指出“申请人有责任通过独立客观证据解决不一致之处”，且“在缺乏指明真相究竟何在的充分客观证据的情况下，试图解释或调和相互矛盾的陈述不足以采信”）。

例如，申请人的专业声明日期为2019年4月2日，声称申请人当时正与[已隐去]一家佛罗里达州[已隐去]公司合作，就工业[已隐去]处置提供自动化和环保实践。然而，来自[已隐去]的信件日期为2020年7月31日，声称[已隐去]自“2020年7月31日至本日期”与[已隐去]合作。此外，来自[已隐去]的信件不具有证明力，因为它表明申请人被约定为[已隐去]工作的同一天[已隐去]撰写了其信件，但未解释在该时间段内申请人如何能够如[已隐去]信中所言将销售额“指数级”增长或将工厂停工“减少50%”。我们面前的记录中没有充分客观证据可调和这些不一致之处。参见Ho, 19 I&N at 591-592.9

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意扩大业务运营并向未来客户提供工程

8 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将“特殊能力”定义为在某一事业领域“显著高于通常所遇水平”的专长程度。根据法规，具有特殊能力的人员通常须满足工作邀请/劳工证要求；他们并不因其特殊能力而获豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是被归类为持有高等学位的专业人士，该个人都不能仅通过证明其专长领域内显著高于通常所遇水平的专长程度而获得豁免资格。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

9 我们还注意到，申请人的专业声明和来自[已隐去]的信件均未出现在2020年9月18日提交的原始RFE回复记录中，且这两份文件均未在申请人的RFE回复信或所提交的商业计划中被引用。这些文件似乎是在上诉时作为先前RFE回复的副本提交的。

服务，但他未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其公司、合伙关系和客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或行业。

申请人主张其拟议事业“ 将为工程服务行业的合格工人创造就业 ”，并“ 处于有利地位，可通过提供满足众多水泥、采矿和铝厂以及重组公司当前需求的服务，为美国工程行业的发展作出贡献 ”。申请人表示其“ 认识到美国工程服务行业的潜力，因此与商业伙伴和客户建立了持久关系 ”，且其将“ 提供专业知识，帮助弥合美国市场工程服务预期供需之间的差距 ”。然而，申请人未证明其拟从事的具体事业具有为美国工人提供就业的显著潜力，或对我国具有其他重大积极经济影响。具体而言，他未表明其项目的未来人员配置水平和商业活动将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。尽管[已隐去]的销售预测表明这些项目具有增长潜力，但它们未证明申请人事业对地区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。同上，第890页。

此外，尽管申请人主张[已隐去]将雇用美国工人，但他未提供充分证据证明其运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。申请人也未证明[已隐去]运营所带来的任何就业或收入增长将对佛罗里达州或全国的经济活动或税收产生重大影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。