# DEC012022_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：23042124 日期：2022年12月1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）

申请人是一名机械工程师，寻求第二优先移民分类，即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。参见《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，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于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者。

(B) 工作邀请的豁免——

(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框架。1 Dhanasar规定，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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公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——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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

第二项要件将焦点从拟议事业转向该非公民。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、知识以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：鉴于该非公民资格的性质或拟议事业，该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。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、进而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，申请人将事业描述为一项计划，“ 与公司、大学和研究中心分享她在产品开发、质量开发和管理领域的知识，以惠及它们以及整体美国经济。 ”她表示，她“ 将提供高度专业化的服务，帮助其雇主改善财务业绩、市场份额、增强市场领导地位并推行增长战略。 ”她进一步表示，她“ 不仅将帮助改善其雇主的业务运营，还将通过增加收入和创造能够持续就业的更稳定商业环境，帮助改善地方和美国经济。 ”申请人还提及开发一种“ 航空餐车 ”，在一份商业计划中有所描述。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份与[已隐去]签订的雇佣合同副本，日期为2021年8月25日，表明申请人“ 将开始担任供应商开发工程师——机械方向的全职职位。 ”同样，在上诉中，申请人主张，“ 自2021年8月起，[我]一直担任[已隐去]的供应商开发工程师，该公司位于[已隐去]行业。 ”具体而言，申请人主张，她“ 为机械商品提供供应商开发数据库、技术审查、新开发流程的供应商风险评估，并且她为[已隐去]开发了公司供应商数据库。 ”

申请人与[已隐去]的雇佣合同包含一项具体的竞业禁止条款，如下：

外部活动。在您向公司提供服务期间，您同意未经公司书面同意，不从事任何其他雇佣、咨询或其他商业活动。此外，在您向公司提供服务期间，您不得协助任何个人或实体与公司竞争、准备与公司竞争，或雇用公司的任何员工或顾问。

申请人在RFE回复中还澄清，“ 2018年，我受[已隐去]大学邀请，在航空航天领域开发一个[已隐去]项目，减少空乘人员工作环境中的缺勤。 ”申请人主张，通过为[已隐去]大学开展的该研究项目，她研究了[已隐去]

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

并且她“能够解释关于人/员工关联的根本原因以及不适当工作工具变体的长期问题……该问题由产品手动版本的过时工程造成。”她进一步主张，“我希望我能在这里继续我的研究或[已隐去]。”

审理主任承认，“提交的证据表明，[申]请人作为美国工程师的拟议事业，向美国公司提供其专业知识和服务，服务于其雇主（或潜在雇主）、其客户/顾客、联盟以及[申]请人工作场所的商业利益，具有实质性价值。”然而，审理主任认定，记录“并未证明[申]请人的拟议事业具有国家重要性”，因为它“未能传达对[申]请人拟议就业活动如何对其领域产生更广泛影响的理解。”

在上诉中，申请人主张以下证据证明拟议事业具有国家重要性：

- 一封由俄亥俄州制造业工程系主任撰写的信函，首次在上诉时提交；
- 申请人关于开发某项业务的商业计划；
- 若干行业文章和报告；
- 一组来自多家公司发送给申请人的工作邀请电子邮件；以及
- 美国国土安全部网络安全与基础设施安全局于2020年发布的一份备忘录，标题为“关于在COVID-19应对期间识别关键基础设施必要工作人员的备忘录”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业的例子，符合第一项要求，即“在某一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影响，特别是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

我们首先指出，申请人依赖记录中关于工程、咨询和航空行业的一般性行业报告和文章是错误的。记录中的文章和报告，包括“It's Official-Engineering Helps Economies to Grow”、“Quality Control in Engineering Management”、“Why is Industrial Engineering Important?”、“Management Consulting Services Market to See Huge Growth by 2026: Deloitte, IBM, Booz Allen Hamilton”、“2020 Small Business Profile”和“Why Is the Aviation Industry So Important?”，并未涉及申请人、其拟从事的事业，以及申请人拟从事的具体事业将如何“在某一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

经济影响，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。同样，申请人雇主[已隐去]的业务历史时间线并未涉及申请人、其拟从事的事业，以及申请人拟从事的具体事业将如何“在某一特定领域具有国家甚至全球影响”。Id. at 889。

我们接下来指出，申请人与其雇主[已隐去]签订的雇佣合同中的竞业限制条款（应RFE提交，全文引述如上）禁止其在未经[已隐去]书面同意的情况下继续开发其[已隐去]并从事任何其他雇佣、咨询或其他商业活动。记录中不包含[已隐去]同意申请人继续开发其[已隐去]或以其他方式从事任何其他雇佣、咨询或其他商业活动的书面同意。因此，虽然申请人受雇于[已隐去]，但其事业似乎仅限于为[已隐去]及其客户和顾客的利益提供服务。

接下来，我们承认“关于在COVID-19应对期间识别关键基础设施必要工作人员的备忘录”指出，在COVID-19疫情期间，“从事对维持关键基础设施可行性至关重要的一系列运营和服务的工作人员……应继续正常运营，并适当调整以符合疾病控制与预防中心（CDC）的劳动力与客户保护指南”。然而，该备忘录还指出，必要工作人员名单“具有咨询性质。它本身不是，也不应被视为联邦指令或标准。”申请人在上诉中主张，其拟从事的事业具有国家重要性，因为通过该备忘录“工程师在医疗保健、能源、通信和信息技术以及国防工业基础等各个行业被视为关键和必要”，这一主张是错误的。记录表明，申请人作为机械工程师为[已隐去]工作，申请人在回应审理主任的RFE时将其描述为一家从事‘----------’的公司，而非“医疗保健、能源、通信和信息技术以及国防工业基础”行业。即使申请人的雇主属于该备忘录所设想的行业，该备忘录也不能证明拟从事的事业具有国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”。Id. at 889。该备忘录并未涉及申请人、其拟从事的事业，以及申请人拟从事的具体事业将如何“在某一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影响，特别是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

最后，申请人依赖[已隐去]的意见函是错误的。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见陈述与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以给予其较低的权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据

。Id.; 另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“ [专]家意见证词，虽然无疑是一种证据形式，但并不旨在作为‘ 事实 ’证据，而仅在‘ 其将协助事实认定者理解证据或确定争议事实 ’时才可采纳。 ”）。

____ 认为，申请人的“ 在航空公司机构的人体工效学与再造可持续性领域的研究……将惠及整个航空业，并帮助机构在实现工程可持续性的同时，履行其对利益相关者、美国空乘协会（AFAC-WA）和美国空军的各项经济与社会承诺。 ”然而，记录并未证明申请人在____的职责包括在航空公司的人体工效学与再造可持续性领域开展研究。____ 还认为，申请人“ 计划通过在当前及新产品发布、产品改进以及当前产品的流程改进方面提供多种再造服务，接触小企业主和新创业者，保持产品高质量，提高公司市场份额并以低成本进行生产。 ”我们注意到，____ 认为“ [汽]车及其他汽车是一个全球价值超过250 billion美元的产业，生产趋势朝向效率与可持续性 ”，并且我们注意到申请人主张其雇主“ 立足于汽车行业 ”。然而，如上文所述，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，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889.1页。____ 的函件并未说明申请人拟从事的具体事业——该事业似乎是在____担任机械工程师——将如何“ 在某一特定领域产生国家乃至全球影响，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“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

总之，申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，不符合Dhanasar第一项要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要求保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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求，我们认定申请人未能证明有资格或 otherwise 在裁量上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。