FEB142023_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：22651610 日期：2023年2月14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（国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，或者，作为替代，符合特殊能力个人分类资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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基础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。法规将高级学位定义为“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。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“美国学士学位或外国同等学位，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。”同上。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立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，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室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，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位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可评估以下因素：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及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表明，权衡之下，豁免职位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，记录未能证明申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，或者，作为替代，符合特殊能力个人分类资格。具体而言，尽管审理主任认定“申请人已获得相当于美国土木工程学士学位的外国同等学位”以及“其合伙人……所写的信函证明他自2004年9月至2018年1月受雇为[一家土木工程合伙企业]的首席执行官”，但审理主任认定，记录未能证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学位以及五年在专业领域的渐进工作经验，如8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求。本办公室撤回审理主任关于申请人

1 在宣布这一新框架时，本办公室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)。
2 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于此三项要件的详细阐述。

学位、学业成绩单以及记录中关于其工作经历的信息不能证明其持有高级学位的结论，本办公室转而认定，记录满足8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的第二优先标准。然而，如上所述，审理主任进一步认定，记录未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，尽管审理主任认定“ 拟从事的事业具有实质价值 ”，但他认定“ 申请人未能证明其在本案中拟从事的事业足以超越一个组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响 ”，或者“ 具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质积极经济效应 ”，因此不满足Dhanasar第一项要件的国家重要性方面。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，“ 继续我的职业生涯，与一家美国工程公司合作，我将建立涉及美国新业务的战略合作伙伴关系，以帮助发展公司的工程业务组合。 ”具体而言，申请人声称他“ 非常希望像在巴西那样，在建设过程的管理和采购方面广泛工作。 ”申请人概括性地声称其事业将带来以下结果：

- 美国就业创造和税收；
- 建议改变政策或程序以改善运营，规划合同、设备和用品的预算，此外监测设备和设施的安全以确保其遵守任何政府法律和法规；以及
- 监督工业、商业或政府建筑的技术维护。

在回应审理主任的补充证据请求（RFE）时，申请人补充了其职业计划，称他“ 开设了两家公司并开始在土木建筑领域工作，这可以在整体上造福社会和美國经济。 ”申请人进一步声称其公司“ 可以为美国的社会经济需求做出贡献，例如增加获得负担得起的土木建筑服务的机会，建立合作伙伴关系，并与建筑师、工程师、供应商和地方官员协作，确保项目按时且在预算内完成。 ”

如上所述，审理主任认可申请人的职业计划，但认定他“ 未能证明其在本案中拟从事的事业足以超越一个组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响。 ”审理主任进一步认定，记录未能证明“ 他拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供Dhanasar所设想的实质积极经济效应。 ”

在上诉中，申请人主张，审理主任“ 未适当考虑……[行]业[报]告和[文]章，这些材料证明了[申请人]拟议事业的全国重要性；以及美国该领域具有其[原文如此]资历的专业人员严重短缺。 ”申请人还主张，“ 毫无疑问，[他]将在美国一个具有全国重要性的领域工作，能够产生实质性的积极影响，因为其专业活动在私营商业领域内具有涟漪效应。 ”

在确定全国重要性时，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，为评估全国重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业。 ”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有全国重要性、符合第一项条件要求的事业示例，包括“ 在特定领域内具有全国甚至全球影响，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。

申请人在上诉中援引泛泛的行业报告和文章是不恰当的。记录中关于土木工程整体的行业报告和文章均未具体涉及申请人、其拟议事业，以及该特定事业如何可能具有全国重要性。参见 id。同样，申请人在上诉中声称他将“ 在美国一个具有全国重要性的领域工作 ”也是不恰当的，因为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，为评估全国重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

我们承认，记录证明申请人共同管理或共同指导两家位于佛罗里达州的铺路公司。然而，记录未提供充分信息，说明公司计划运营的范围、公司拟雇用员工的人数和职位类型、员工工作的地点，以及与公司是否具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响（特别是在经济萧条地区）相关的其他信息。参见 id. at 889-90。记录也未详细说明申请人的公司如何可能，例如，拥有某些改进的工艺或进步，从而在土木工程领域内具有更广泛的影响。参见 id。记录支持以下结论：申请人的商业活动将惠及他本人、其公司及其客户，但在没有更详细信息的情况下，记录不能证明拟议事业将对领域产生更广泛的影响或产生实质性积极经济影响。参见 id。

总之，申请人未能证明拟议事业具有全国重要性，符合 Dhanasar 第一项条件的要求；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项条件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对无需裁决即可得出结论的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项条件，我们认定申请人未能证明其有资格获得，或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。