JAN032019_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案由 M-Z-H- 日期：2019年1月3日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请： · 表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名工程顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍劳工移民申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未确立豁免所要求的工作从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查，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人士。由于该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：

案由 M-Z-H-

(2) 属于持有高级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……合格移民，即属于持有高级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美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(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)的规定包含以下相关定义：

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后附至少五年专业领域渐进工作经验，应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。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是满足以下各项条件。

第一项条件，实质价值和国家重要性，聚焦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。

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）。

。

案由 M-Z-H-

第二项条件将焦点从拟从事的事业转向外国国民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑以下因素，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。

第三项条件要求申请人证明，总体权衡，豁免工作要求从而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，例如：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，外国国民获得工作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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

申请人提交了其来自达卡 工程与技术学院的“ 土木工程理学学士 ”学位（1984年）和“ 土木工程理学硕士 ”学位（1997年）。然而，记录中不包含学术资历评估，以证明其外国学位与美国学位的等同性。3 参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)-(B)。因此，申请人已充分证明其符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已确立豁免工作要求从而豁免劳工证符合国家利益。关于其拟从事的事业，申请人声称其打算“ 作为自雇咨询工程师/企业家 ”工作。他对其未来计划描述如下：

一方面，我将根据需求和请求向各咨询公司提供咨询工程服务。我还将扩展工程

2 关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管申请人提交了“ 工程师资格非正式评估 ”表格和来自 的评估结果信函，但该文件未讨论其外国学位与美国学位的等同性。

。

案由 M-Z-H-

服务，用于独立项目……我还将扩展服务，提供技术课程/指导，涉及建筑规范和工程软件以及工程制图/设计，按需/按要求提供。

另一方面，我将投身可再生能源领域——例如太阳能。我有能力规划、设计和建造此类项目。

申请人进一步解释，其拟从事的“ 咨询工程服务 ”将“ 通过应用各种结构工程软件……提供广泛的结构分析和各类结构设计，包括各类建筑/高层建筑/非建筑及相关结构，如挡土墙、地下和地上水箱、各类基础、工业结构等…… ”此外，他声称其公司将提供“ 从项目开始到结束的所有结构工程服务 ”。此外，申请人表示其公司的服务将包括项目咨询、forensic调查、项目管理、争议解决、修复工程、可再生能源工程支持、制造业应力分析、结构工程课程教学和软件开发。我们认定，申请人拟提供的向公司所有者、建筑师和开发商提供工程咨询服务的拟从事事业具有实质价值。

关于拟议事业的全国重要性，申请人声称其事业“ 将创造就业 ”并“ 将对我国经济产生重大影响 ”。他提交了一份商业计划，其中列明“ 启动资金 ”需求为25,000美元。关于未来人员配置，申请人主张第一年他将雇用“ 至少一名设计师/制图员 ”以支持公司项目。他进一步预计“ 到第三年末，包括我在内的员工人数将增至4人 ”。此外，其计划包括第一年200,000美元、第二年250,000美元、第三年300,000美元的销售预测。

记录中包含描述住宅建筑和学校建设经济影响的文章。例如，申请人提供了一份来自全国住宅建筑商协会的报告，讨论典型地方区域内单户、多户及住宅改造住宅建筑项目所产生的收入、就业和税收。此外，他提交了一篇2011年的文章，关于在德克萨斯州建设氯化氢（HCl）加工和包装设施及其对美国HCl市场国内客户的潜在益处。审理主任认定，这些文章以及申请人就其拟议事业提供的信息不足以证明其全国重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能表明其作为工程顾问的拟议事业具有超出其项目和客户的影响，且该影响达到足以证明其全国重要性的水平。

在上诉中，申请人坚持认为其公司“ 将创造就业并将对经济产生重大积极影响 ”。他主张其“ 拟议事业将从本地开始，并逐渐扩展至全国和全球 ”。此外，申请人声称其公司

。

Matter of M-Z-H-

“ 将从其位于德克萨斯州的办公室参与本地、全国和全球的咨询工程服务招标——并逐渐将其办公室布局扩展至全国和全球。 ”

申请人的上诉材料包括与其声称曾参与过的过往项目相关的信息，例如（加拿大）项目、==------===（加拿大）、（印度尼西亚）以及（德克萨斯州）。他主张“ 我过去所从事的某些项目的经济影响证据 ”有助于预测与其拟议事业相关的未来项目可能产生的影响。然而，记录并未指明他拟开展的任何未来美国项目在经济规模上与上述项目相似。此外，申请人提交了来自维基百科关于公共工程项目的资料、讨论建筑活动和住房开发影响的报告，以及关于石油和天然气行业就业趋势的文章。尽管这些文件有助于表明申请人拟议工作的价值，但该证据不足以证明申请人所提议的任何特定工程咨询工作的全国重要性。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一项]事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，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意图为其公司的潜在客户提供有价值的工程服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性的水平。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有全国重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定申请人在本案中未能表明其拟议事业足以超出其公司及其客户的范围，从而比其具体工程咨询项目更广泛地影响该行业。他也未能表明其特定工作将对结构工程领域产生更广泛影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济效应。尽管上诉书面论证意见提及他曾参与的过往项目以及

4 见同上，第893页。

Matter of M-Z-H-

为其公司配置人员可能创造的就业，但记录未包含关于其未来工程咨询工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据。记录未表明申请人项目对区域或全国经济产生的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。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能确立其拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

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，我们认定其未能确立有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

-引用为Matter of M-Z-H-，ID# 1850803（AAO 2019年1月3日）