JAN082024_06B5203 · 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：29224957 日期：2024年1月8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）

申请人是一名机械工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任未表明申请人是否符合持有高级学位的专业人士分类资格。然而，审理主任认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christa'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。

I. 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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

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。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益

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议事业；以及 (3) 总体而言，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，即实质价值和国家重要性，侧重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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

如上所述，审理主任在决定中未表明申请人是否符合持有高级学位的专业人士分类资格。然而，在先前的一份补件通知（RFE）中，审理主任明确认定“ 申请人未能证明其在优先日期时符合持有高级学位的专业人士分类资格。 ”审理主任在 RFE 中进一步指出，“ 如果您不是高级学位专业人士，那么您必须证明您是该法第 203(b)(2)条所要求具有特殊能力的外国人。 ”审理主任未处理记录是否满足特殊能力标准的替代性问题。此外，记录未澄清为何审理主任在如 RFE 所示申请人无资格获得第二优先分类的情况下，仍处理申请人是否有资格获得国家利益豁免。

由于本办公室仍认定记录未能证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。参见同上；另参见 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 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将事业描述为“ 在美国机械工程行业担任机械工程师工作 ”的计划。申请人详细说明，他打算“ 创建一家机械和电气维护服务公司，为大众消费公司提供灌装机、储罐、封口机、包装机和空调等设备，以及商业场所、办公室、公寓的改造和电气安装。 ”他主张其事业：

具有通过改善项目生产方面来帮助公司的潜力，这有助于国家利益领域，如商业增长、税收增加和创造就业及生活质量、更安全的公共交通和基础设施、保护和改善环境、帮助推进政府在基础设施/STEM领域进步方面的目标。

在提交表格 I-140（外籍工人移民申请）时提交的一份专业计划提供了关于机械工程及使用机械工程服务的经济部门的概括性信息。然而，该专业计划遗漏了关于申请人拟议事业的细节，例如他打算在何处创建其机械和电气维护服务公司、公司将在何处运营、申请人打算雇用多少员工、这些未指明的员工将履行何种职责、申请人的公司将向这些员工支付多少工资，以及其他可能有助于判断拟议事业是否具有国家重要性的信息。

在回应审理主任的 RFE 时，申请人重新提交了专业计划的副本，并重申了关于机械工程服务的概括性信息。他描述了其担任机械工程师的资格以及机械工程项目的一般益处；然而，RFE 回复未详细说明他拟从事的具体事业如何可能具有国家重要性。

审理主任就拟议事业是否可能具有国家重要性作出了相互矛盾的陈述。审理主任表示“ 申请人提交了充分证据，证明其拟议事业具有实质价值并具有国家重要性。 ”然而，审理主任还认定“ 其拟议事业的潜在前瞻性影响未被证明对整个领域具有更广泛的影响，从而无法确立其国家重要性。 ”审理主任补充说，“ 在本案中，申请人未证明其就业水平有可能为其企业所在地区或国家带来实质性的积极经济影响。 ”审理主任明确认定，“ 申请人未证明拟议事业满足 Dhanasar 框架第一项要件的‘ 国家重要性 ’要素。 ”

在上诉中，申请人总体上重申，在相关部分，“ 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。 ”然而，申请人未详细说明记录如何证明拟议事业可能具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室侧重于“ 该非公民拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在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“ 雇用美国工人的显著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 ”。同上，第889-90页。

本办公室已审查全部记录，尽管本办公室承认创办机械服务公司的拟议事业总体上具有实质价值，但记录未证明拟议事业如何可能具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性。参见同上。如上所述，该专业计划遗漏了关于申请人拟议事业的细节，例如他打算在何处创建其机械和电气维护服务公司、公司将在何处运营、申请人打算雇用多少员工、这些未指明的员工将履行何种职责、工资

申请人的公司会向这些员工支付薪酬，以及其他可能说明拟议事业是否具有国家重要性的信息。尽管申请人陈述了其资历和先前经验，这些对Dhanasar第二项要件具有实质意义，但无论是专业计划还是记录其余部分，均未证明申请人这家新兴的机械与电气维护服务公司如何在机械工程领域或任何其他领域具有国家乃至全球影响，“ 例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，此即Dhanasar第一项要件所设想的情形。Id. 因此，在没有关于公司将在何地运营、申请人打算雇用多少员工以及申请人公司会向这些员工支付多少工资等细节的证明性证据的情况下，记录未能证明拟议事业如何可能 “ 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。 ” Id. 基于上述，我们撤回审理主任的陈述，只要这些陈述表明记录含有充分证据证明拟议事业可能具有国家重要性。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。See id. 我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7. 如上所述，我们也保留关于记录是否证明申请人符合第二优先分类资格的意见。See id.

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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。