JAN092023_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：23671552 日期：2023年1月9日

对德克萨斯服务中心决定的appeal

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名机电一体化工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。Immigration and Nationality Act（该法）section 203(b)(2), 8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于该EB-2移民类别的job offer要求给予国家利益豁免。见该法section 203(b)(2)(B)(i), 8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当这样做符合国家利益时，U.S. Citizenship and Immigration Services（USCIS）可以授予对所需job offer、并因此对labor certification的此项自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心的Director否决了该petition，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明对所需job offer、并因此对labor certification的豁免将符合国家利益。此事现因appeal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preponderance of the evidence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de novo进行审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经de novo审查，本办公室将dismiss该appeal。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，petitioner必须首先证明其符合 underlying 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exceptional ability的个人。见该法section 203(b)。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job offer要求的豁免符合国家利益。见同上。

虽然 statute 和相关 regulations 均未界定“ national interest ”一词，但本办公室在precedent decision Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免petition的框架。1 Dhanasar指出，在petitioner已确立

1 在宣布这一新框架时，本办公室vacated了此前的precedent decision，Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

EB-2分类资格后，U.S. Citizenship and Immigration Services（USCIS）可以作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是petitioner证明：（1）该noncitizen拟从事的endeavor既具有substantial merit又具有national importance；（2）该noncitizen处于有利地位以推进拟议endeavor；以及（3）总体权衡，豁免job offer要求并因此豁免labor certification将有利于美国。

第一项要件，substantial merit和national importance，聚焦于该noncitizen拟从事的具体endeavor。endeavor的merit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endeavor是否具有national importance时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟议endeavor转向该noncitizen。为确定其是否处于有利地位以推进拟议endeavor，本办公室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；在实现拟议endeavor方面的任何进展；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petitioner证明，总体权衡，豁免job offer要求并因此豁免labor certification将有利于美国。在进行此项分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该noncitizen资格的性质或拟议endeavor，该noncitizen获得job offer或petitioner获得labor certification是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该noncitizen的贡献中受益；以及该noncitizen贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃labor certification程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，总体权衡，豁免job offer要求并因此豁免labor certification将有利于美国。2

II. 分析

Director认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免job offer要求、并因此豁免labor certification将符合国家利益。基于下文讨论的理由，申请人未能证明豁免job offer要求是warranted的。

最初，申请人将其endeavor描述为“ 计划……继续在美国的multi-national companies担任[m]echatronics [e]ngineer，就涉及巴西不同项目开发的跨境交易提供不可或缺的指导。 ”申请人还声称他“ 将为未来选择雇用我的任何公司带来最佳结果。 ”申请人进一步声称其endeavor将贡献以下内容：

2 见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

- 增加美国GDP；
- 为美国人创造就业；
- 为美国产生税收；
- 促进巴西与美国制造公司之间的跨境交易；
- 驾驭巴西的商业环境；以及
- 在大型且高度复杂的机电一体化工程项目中领导跨职能团队。

在回应Director的request for evidence（RFE）时，申请人改变了其拟议endeavor。他首先重申其“ 在美国的拟议endeavor将是继续在我目前的职位上开发项目 ”；然而，他补充说他打算“ 在[a]utomation和[i]ndustrial [m]aintenance领域创建一家服务公司，以支持本地公司扩展其运营，并协助他们进行安装支持、调试、维护、客户支持等众多其他服务。 ”具体而言，申请人声称他“ 打算与[已隐去]合伙开办一家企业，后者将成为该公司的主要投资者。 ”申请人的新企业“ 将支持[已隐去]进行安装、调试、维护/定期维护、客户支持以及潜在客户的开发。 ”

申请人在回应RFE时还声称，他已“ 开始采取措施开办一家公司，[该公司]将提供完全可定制的解决方案，符合制药行业关于生产口罩、外科口罩、N95口罩、手术手套、手术口罩、注射器、纱布、试管、安瓿、透析套件和探针的包装机器的规定所确立的要求。 ”申请人在回应RFE时提交了一份日期为2021年3月的该自动化包装公司business plan。

petitioner必须在petition提交时确立其寻求的福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证petition不得基于对未来资格的推测或在petitioner根据一套新事实变得符合资格之后予以批准。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。petitioner不得为使有缺陷的petition符合U.S. Citizenship and Immigration Services要求而对petition作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

由于申请人的business plan日期晚于2019年petition提交日期，且申请人最初的拟议endeavor不包括开办此类公司，因此该business plan及申请人关于该公司的主张呈现出一套不能确立资格的新事实。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。同样，由于申请人最初的拟议endeavor不包括创建一家服务公司以支持本地公司扩展其运营，回应RFE时拟议endeavor的这一方面也呈现出一套不能确立资格的新事实。见同上。由于拟议endeavor的这些方面不能确立资格，本办公室无需进一步处理它们。

Director承认申请人提交了其拟议endeavor的描述、推荐信以及关于拟议endeavor行业的文章。然而，

审理主任认为，这些推荐信并未证明其先前的工作如何“超出其雇主及关联终端客户的范围”，并且这些文章“并未证明在一家跨国公司担任[机]电一体化[工]程师具有国家[重要性]”。审理主任进一步指出，尽管申请人在拟议事业的初始描述中提到了“涉及在巴西开发不同项目的跨境交易”，但记录并未“提供这些项目的细节或其对该事业领域的潜在影响”，而这正是审理主任在补件通知（RFE）中所要求的。基于这些缺陷，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了为回应补件通知而提交的商业计划，以及“申请人在该领域工作的[证]据，该证据证明其在商业领域的巨大贡献”，此外还有推荐信和关于拟议事业所属行业的文章。申请人还概括性地重申：

申请人的拟议事业具有全国范围，因为其专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为这些活动对美国关键商业和业务活动产生了重大涟漪效应——即为美国公司提供IT和业务职能服务。其拟议事业是美国公司运营和IT行业的重要组成部分——这有助于形成一个收入增强的商业生态系统和一个丰富的、以生产力为中心的经济。

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，我们关注的是“[非公民]提议从事的具体事业”。参见 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，包括“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重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

首先，申请人在上诉中关于为回应审理主任补件通知而提交的商业计划的主张是不当的。如上所述，由于申请人的商业计划日期晚于2019年申请提交日期，且申请人最初的拟议事业不包括开设此类公司，该商业计划及申请人关于该公司的主张呈现了一套新的事实，不能证明资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. at 249；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

其次，尽管申请人在上诉中主张审理主任忽视了“[申]请人在该领域工作的[证]据”，但申请人并未具体指出记录中审理主任所忽视的任何特定证据项目。此外，申请人未详细说明该证据如何证明拟议事业“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”，或具有更广泛的影响，例如“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，特别是在经济萧条地区”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。相反，关于个人先前工作经验的一般信息

应在对 Dhanasar 第二项要件的分析中适当讨论——即该个人是否处于有利地位以推进拟议事业。参见 id. at 888-91。

尽管申请人还在上诉中主张审理主任忽视了记录中关于拟议事业所属行业的推荐信和文章，但如上所述，审理主任具体解释了为何这些信件和文章不能证明拟议事业如何具有国家重要性。申请人在上诉中未提供关于审理主任在分析这些信件和文章时如何出错的信息。如上所述，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，我们关注的是“ [非公民]提议从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于推荐信和关于该行业的概括性文章并未说明拟议事业如何超出申请人雇主的范围以及拟议事业如何可能具有更广泛的影响，它们不能证明拟议事业具有国家重要性。参见 id. at 889-90。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。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。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 ”）；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件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，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。