JAN132022_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：18887327 日期：2022年1月13日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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和具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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，认定尽管申请人符合基础 EB-2 签证分类的资格，但其未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。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其符合基础 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。

该法第 203(b) 条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，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的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，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[1] 授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：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。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民资格的性质或拟从事的事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该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。在每一案件中，所考虑的因素

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从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基础 EB-2 签证分类的资格。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、从而豁免劳工证将符合国家利益。

关于其依据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人最初表示其拟从事的事业是“ 在机械工程领域从事高端工程工作 ”。审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求申请人提供更详细的拟从事事业。作为回应，申请人提交了一份意向声明，表明其拟从事的事业是“ 继续在美国石油和天然气行业从事机械工程和复杂业务系统开发领域的工作 ”，并主张其事业将影响数亿美元的经济活动。审理主任随后否决了该申请，认定申请人未提交支持其事业将对经济活动产生影响的文件证据，因此其拟从事的事业不具有实质性价值。在上诉中，申请人提交了一份更详细的利益声明，并进一步解释上诉中提交的商业文件如何表明其专业知识被用于通过其雇主创造数百万美元的经济活动。在此，我们撤回审理主任关于申请人拟从事的事业不具有实质性价值的认定，但认定其拟从事的事业不具有国家重要性。

记录表明，申请人在石油和天然气行业工作，在一系列大型项目中运用其在集成工程解决方案和数学优化方面的专业知识。此外，申请人提到他目前在全球招标经理一职为[已隐去]工作。审理主任在否决该申请的决定中认定，申请人未证明其作为机械工程师支持公司项目和客户的拟从事工作足以满足 Dhanasar 框架的第一项要件。审理主任指出，记录“ 未证明一项对该领域具有更广泛影响、将推进人类知识或为国家带来重大经济影响的事业 ”。在上诉中，申请人主张其是一名机械工程师，并声称其“ 处于有利地位，可帮助应对石油和天然气行业未来的挑战 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。[4] 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们

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

[3] 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关该职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。

[4] 虽然申请人主张石油和天然气行业对美国具有国家重要性，但此处的问题不是机械工程领域或石油和天然气行业的价值，而是申请人作为机械工程师及在石油和天然气行业从事复杂业务系统开发的具体拟从事事业是否达到国家重要性的水平。

进一步指出，“我们关注拟议事业的更广泛影响”，并且“例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项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的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、工作经历及其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。5 此处的问题是，他拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

为支持其拟议事业，申请人提交了其同事的多封信函，
16 例如，I！赞扬申请人的专业知识和对[
油田服务商务总监atl ~ [提供了一封信函，讨论I I
申请人作为工程师和未来战略家的专业知识，该专业知识使l l自2017年以来获得数百万美元的合同。另一封来自 销售总监的信函
I l称申请人开发了一项技术成熟度审查，用于----~
两封信函均声称申请人在_____工作期间具有全球影响，因为其
专业知识使其雇主能够在其他国家获得大型工作合同。此外，
申请人声称其专业知识和进步已被复制、应用并推广至
其他天然气项目，例如在挪威、马来西亚、阿联酋、俄罗斯和文莱授予的项目。为
支持此点，申请人提交了其雇主的大量文件，l 表明
申请人的流程已被应用于各种l 项目和合同。虽然
申请人在 ！的同事强调与其相关的合同规模， I
但他并未证明对单一公司及其项目的影响必然
等同于对石油和天然气行业的更广泛影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，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潜在美国雇主及其客户提供工程服务，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定

5 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越仅仅证明其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常遇到的专业知识程度”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人不能仅通过证明其专业知识程度显著高于其专业领域中通常遇到的程度来获得豁免资格。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第886页注3。
6 虽然我们在决定中仅讨论了信函的抽样，但我们审查了记录中提交的所有信函。

记录未显示申请人的拟议事业足以超越其雇主及其客户，从而在与国家重要性相称的水平上对机械工程领域或石油和天然气行业产生更广泛的影响。

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 otherwise 对我国产生实质性积极经济影响。具体而言，其未能表明其机械工程及复杂业务系统开发活动在美利坚合众国具有[原文此处文字不清]、1.1、[原文此处文字不清]实质性经济利益。尽管申请人提交了内部文件表明申请人参与了允许[原文此处文字不清]获取丰厚合同的活动，但证据并未证明其公司之外对区域或国家经济有任何益处。在此，申请人未提交书面证据以证明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

虽然申请人主张其专业知识“ 无疑会创造就业 ”，但他未提交证据表明其具体项目将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明其事业所带来的任何就业或收入增长将实质性影响经济活动。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确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。7

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，我们认定其未确立其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

7 关于审理主任对申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下资格的讨论，我们采纳并确认审理主任2019年11月13日就这些问题的决定。参见Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [如]果复审裁判机构认定，事实及从中得出的评价性判断已由初审法官或听证官充分面对并正确解决，则该裁判机构可以自由地直接采纳那些认定 ”，前提是该裁判机构的命令反映对案件的个别关注）。