JUN082021_03B5203 · 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：11244090 日期：2021年6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（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作为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，认定申请人不符合作为具有特殊能力的个人的分类资格，且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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格作为持有高等学位的专业人士和作为具有特殊能力的个人，以及符合国家利益豁免。

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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的移民，即持有高等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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，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。1 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2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 总体而言，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，实质性价值和国家重要性，侧重于该外国国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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该外国国民。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，总体而言，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：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，要求该外国

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)。
2 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）。

国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

审理主任未就申请人作为持有高等学位的专业人士的资格作出裁定。记录显示，申请人拥有相当于外国学士学位及至少五年专业领域渐进式经验。因此，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(A)-(B)。4

B. 国家利益豁免

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。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，表明其“ 打算继续运用[其]在机械工业工程领域的专长和知识 ”，且其“ 在美国的职业计划是与美国跨国公司合作[担任]机械工程师 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一份更新声明，表明其“ 打算在工程人才需求旺盛的不同公司寻找工作机会 ”。此外，其主张：

我的总体目标是在美国汽车行业担任机械工程师，我还将服务于众多领域，包括制造、质量、维护和安全。我将标准化创新策略，通过1) 推出降低成本策略，2) 提升客户满意度，以及3) 改善生产目标，从而创造新的生产力水平。这将带来公司范围的增长，也将提升我所服务实体的市场相关性和整体财务收益。5

3 关于此三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人符合持有高等学位的专业人士分类，关于其作为具有特殊能力的个人分类的裁定已无实际意义。

5 申请人还主张其“ 打算在以下公司寻求工作机会：通用汽车、福特汽车公司、丰田、宝马集团、菲亚特克莱斯勒汽车等 ”。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，我们将考虑关于其当前和预期职位的信息，以说明其打算

申请人在上诉中主张，其“拟从事的事业是在汽车行业担任机械工程师，并帮助美国汽车制造公司寻求、采用和实施在当今竞争激烈的全球市场中脱颖而出所需的工程解决方案和进步”。审理主任认定申请人证明了其拟从事事业的实质性价值，记录支持该结论。6 基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟从事事业的国家重要性。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其向汽车制造公司提供机械工程服务具有国家重要性，而非机械工程或美国汽车领域或行业具有国家重要性。在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，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影响，尤其是在经济萧条地区，则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，申请人主张“在其整个职业生涯中，[他]已掌握许多以有条理和系统的方式解决关键问题的技术”，“曾在汽车行业担任机械和质量工程师”，且其“知识和专长独特，在美国急需”。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人身上”。同上，第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 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。尽管申请人声称“他将为其服务的公司的生产流程提供重大改进，并创建创新的制造、质量、维护和整体工程标准”，且“将支持美国汽车制造商在国内和国际市场中获得竞争优势”，但他未提供充分、具体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。7 在 Dhanasar 案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录并未

工作，以判定其拟议事业是否满足 Dhanasar 框架第一项要件的要求。

6 记录包括关于美国工程就业市场的文件。

7 申请人声称其提交了“行业报告和文章”作为其拟议事业经济影响的证据。记录显示，针对审理主任的 RFE，申请人提交了有关商业设计和标识的文章，例如“设计在商业成功中扮演什么角色？”；“拥有正确标识的重要性”；“超越设计思维”；“营销现在比以往任何时候都更重要”；“这就是为什么好的设计对你的业务不可协商”；以及“设计的商业价值”。申请人未解释该证据与其拟议事业有何关联，更不用说显示其国家重要性。

并未显示申请人的拟议事业足以超越其潜在或未来的雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国汽车行业或美国经济。

此外，申请人未确立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影响。尽管他引用了美国汽车销售和就业统计数据，但申请人未证明其特定的拟议事业将如何以某种方式影响这些数字。在缺乏关于其未来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的情况下，记录并未显示申请人机械工程工作给美国区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不满足 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如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的那样具有国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。