JUN092021_08B5203 · 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：13121037 日期：2021年6月9日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名研究型化学工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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，主张她有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，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，即属于持有高等学位或其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

在预期上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)项中关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未界定“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，在申请人已确立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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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议事业；以及(3) 权衡之下，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，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。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，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将焦点从拟议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议事业，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；实现拟议事业的任何进展；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，豁免工作邀请要求并因此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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

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）。

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，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。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、并因此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其符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议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，表明她“ 打算继续运用[其]在化学工程研究领域的专长和知识 ”，且其“ 在美国的职业规划是继续与化学工程、石油、制造、高等教育以及任何需要[其]作为化学工程研究人员的专业知识、多年经验和重要专长的行业中的美国公司合作 ”。在回应审理主任的补件要求时，申请人提供了一份更新声明，表明她“ 打算继续[其]作为研究型化学工程师在美国的职业生涯，为任何需要我的专业知识和多年在化学工程研究领域以及石油和制造工程等领域的重要经验的的公司或教育机构工作 ”。此外，她声称她“ 打算继续实施具有国家和国际意义的创造性化学工程工艺、优化生产和制造系统，同时将我的固有专长传授给学生 ”。

申请人在上诉中主张，“ 毫无疑问，[她]将在美国在一个具有国家重要性的领域工作，能够产生实质性的积极影响，因为她的专业活动在化学工程和制造领域内具有涟漪效应 ”。审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质性价值，且记录支持该结论。4 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议事业的国家重要性。

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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其提供具体研究型化学工程服务的国家重要性，而非研究型机械工程职位或化学工程、石油、制造或高等教育领域或行业的国家重要性。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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具有国家甚至全球影响 ”。同上。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 例如，记录包括关于美国化学工程师就业市场的文件，包括其描述、角色和职责。

工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人强调其“广泛的专业知识”、“二十年的专业研究经验”、“超过10年传授其领域专业知识的经验”、“杰出的职业生涯”、“卓越成就”以及“业绩记录”。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至外籍国民”。同上，第890页。此处的问题是她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。尽管申请人主张“她将积极影响并进一步保障美国公司的制造卓越，无论何种行业——从而直接增强美国经济及其国家利益”，但她未提供充分、具体的信息和证据以证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，记录中仅包含有关美国能源生产、美国及全球能源价格、流程优化、美国工业制造统计数据、广泛自动化及投入价格、以及外国和国内石油和天然气投资的一般性信息证据。申请人未确立其特定事业与这些广泛议题之间的国家重要性关联。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未显示申请人拟议担任研究化学工程师的事业能够充分超越其潜在或未来雇主，以与国家重要性相称的水平影响石油和天然气行业或任何其他行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未确立其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。虽然她引用了美国制造业整体经济产出和就业数据以及美国能源行业就业岗位和数字，但申请人未证明其特定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，记录未显示申请人研究化学工程服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不符合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。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得该豁免。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性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。