MAR102022_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：19785375 日期：2022年3月10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）

申请人是一名船舶工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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，即属于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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，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。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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)中提出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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(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，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。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

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：个人的教育背景、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可评估如下因素：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 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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

必须综合起来表明，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。2

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。尽管审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录未满足Dhanasar的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将事业描述为“计划……继续在美国的跨国公司担任[船]舶[工]程师。我打算继续运用我在工程领域的独特专长和广泛知识，为美国公司提供专家技术建议。”申请人补充道，“我将为未来选择聘用我的任何工程、建筑或船舶公司带来最佳成果。”申请人进一步主张其事业将包括以下内容：

- 在建筑行业从事大型且高度复杂的船舶机械工程项目，同时保持质量和安全标准；
- 改进验证测试实践并建议组件修改以降低成本；
- 推进拟议事业，即运用我在船舶工程领域的专长和技能，为美国公司在利润丰厚的市场中把握市场和投资机会；
- 为在美国销售的船舶中所含的车辆结构部件、发动机、变速箱或其他船舶系统开发新的和改进的设计；
- 指导新一代船舶工程师；以及
- 产生税收收入。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其对拟议事业的描述改写如下：

我打算继续运用我的专长和知识，在美国从事[海]军[船]舶[工]程领域的工作，帮助[已隐去]在美国建立和发展……。我拟议的努力将有助于开发与海军结构项目相关的新技术，用于在美国更深水域进行勘探。这反过来将增加商业收入，并促进资金在全美国的流动，为美国国内生产总值（GDP）做出贡献。

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

申请人在回应RFE时还主张：

我将运用我的全部经验来满足[已隐去]的以下利益：

- 确立公司短期和长期的目标和目的。
- 制定商业计划和战略。
- 就战略问题向董事会提供建议。
- 向董事会提交关于公司业务和业绩的报告。
- 激励[经]理和高级管理人员并提供领导。
- 通过研讨会、会议和专业社交网络与外部专家和机构建立关系。
- 确保公司继续盈利并增加投资者的财富。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 证据不足以表明[拟议]事业将更广泛地影响[船]舶[工]程领域，而非主要影响某一雇主、单一客户或项目。 ”审理主任还认定“ 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，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。 ”

在上诉中，申请人提及其“ 技能组合和经验 ”，并提供关于海上石油和天然气行业及其他海军和海事行业的一般信息，包括全行业收入和创造就业的数字。申请人还提及其潜在雇主对收入和就业增长的10年估计。申请人进一步引用了讨论COVID-19疫情对石油和天然气行业影响的文章。

我们首先注意到，上诉中引用的讨论COVID-19疫情对石油和天然气行业影响的文章可能无法确立资格。申请人必须在提交签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人在新的事实基础上变得符合资格后的未来日期获得批准。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)。由于申请人于2018年提交申请，即在COVID-19疫情开始之前，这些文章呈现的是提交申请时不存在的一系列事实，因此它们可能无法确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248。此外，即使这些文章能够确立资格，它们也未讨论申请人或其拟议事业；因此，它们对Dhanasar第一项要件的证明价值极小。3

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，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，如第一项要件所要求，具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如那些

3 申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

源于某些改进制造工艺或医学进步的结果”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实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区。”Id. at 889-90。

记录未确立拟议事业达到国家重要性的水平。参见id。首先，申请人在上诉中主张其潜在雇主对收入和就业增长的10年估计确立了其拟议事业的国家重要性，这一主张是错误的。潜在雇主的10年估计未提及申请人或拟议事业。因此，申请人的潜在雇主似乎预期无论申请人是否选择为该雇主工作，都会产生该收入并雇用那些工人。因此，记录未确立拟议事业将成为潜在雇主产生该收入或雇用那些工人的重要因素。反过来，记录中的文章和行业报告提供了关于包括海上石油和天然气在内的行业的一般化信息；但它们未涉及申请人、其拟议事业以及该具体事业将如何具有达到国家重要性水平的实质性积极经济效应。参见id。相关地，尽管上诉中讨论的申请人的资格和先前职业成就对Dhanasar第二项要件具有实质意义，但它们未涉及预期事业如何可能具有国家重要性。参见id。

总之，申请人未确立拟议事业具有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。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权上不值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。