MAR172020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7814033 日期：2020年3月17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）

申请人是一名工程经理，寻求第二优先移民分类，即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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但她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科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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……符合条件的移民，即持有高等学位的专业人士或同等学历者，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、专业或商业方面的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。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“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2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。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美国工人，美国是否仍将从该外国

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中获益；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，所考虑的因素综合起来必须表明，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作为持有高等学位的专业人士的资格。4 尚待确定的其余问题是，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。提交申请时，申请人正在[已隐去]担任“ 高级质量与安全工程师 ”。此前，她自2017年1月至2017年11月在[已隐去]（[已隐去]的子公司）担任工程经理。6 自2004年12月至2016年3月，申请人在委内瑞拉的[已隐去]先后担任车身车间焊接工程师、车身车间主管、车辆运营制造经理和生产经理。

关于申请人依据Dhanasar第一项要件提出的资格主张，她最初表示其拟议事业涉及“ 在汽车制造领域以行政和管理身份担任生产工程师 ”。在回应审理主任的证据要求时，她表示打算继续为“ 汽车和制造业中需要我关于制造以及内部运营中安全和质量流程持续改进的专业知识的公司 ”担任工程经理。申请人进一步解释称，她寻求“ 在美国各地规划、指导和协调工程与制造项目中的技术活动以及安全规划，以提高标准并超越客户期望 ”。此外，她主张其拟议事业包括“ 致力于开发和改进质量、降低项目成本，并实施精益、5S和改善（Kaizen）技术——一种持续改进体系，是精益制造的一个组成部分 ”。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了其1997年从Universidad [已隐去]获得机械工程学位的官方学业记录，以及其2008年从Universidad [已隐去]获得工商管理硕士学位的官方学业记录。其证据还包括一份学历证书评估，表明这些委内瑞拉学位相当于美国认证学院或大学的机械工程理学学士学位和工商管理硕士学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。
5 记录中包括一封2019年1月的信函，由[已隐去]全球质量与安全总监[已隐去]出具，称申请人受雇为其“ 全球质量改进经理 ”，其职责是“ 不仅支持我们的全球质量目标，也支持全球安全目标 ”。她还提供了来自[已隐去]和[已隐去]的工作邀请文件。由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。
6 [已隐去]供应徽章夹、包袋、毯子、饮具、照明、笔、文具和其他产品等促销产品。

记录中包含与美国[已隐去]产业、该产业对我国（美国）的益处以及该产业所面临挑战相关的文章和报告。这些文件强调了该产业的规模及其积极的经济贡献，包括长期可持续的就业创造。7 此外，部分文章提到美国[已隐去]产业缺乏合格工人。
申请人还提供了讨论以下内容的文章：美国制造业对移民工程师的需求；移民工程师在我国（美国）劳动力中的增长；美国境内外国出生科学、技术、工程和数学（STEM）工作者数量的不断增加；制造业对我国（美国）的益处；以及美国制造业日益扩大的技能缺口。此外，她还提交了关于美国受过大学教育的移民、工程领域的女性专业人士、工程在社会中的作用，以及随着婴儿潮一代退休对职业技能需求不断增长的信息。因此，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的潜在预期影响达到国家重要性的程度。基于下文所述理由，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在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

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雇主提供有价值的工程管理服务，但她未提供充分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程度。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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其雇主及其运营范围，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响生产工程领域或美国制造业。

7 例如，2014年11月[已隐去]研究中心一份题为“ 美国制造业增长在国内而非国外 ”的报告指出，“ 每座[已隐去]工厂在美国经济中产生十一个额外就业岗位。 ”此外，该报告表明，[已隐去]投资“ 不仅对承接投资的社区和州具有关键经济价值，而且对工厂周边的整个地区也具有关键经济价值，作为整体供应链的一部分，通常跨越数个州。 ”

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国（美国）带来实质性的积极经济影响。8 在缺乏关于其具体工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分文件的情况下，记录未显示申请人的活动对美国区域或国家经济产生的益处将达到“ 实质性积极经济影响 ”的程度，从而无法证明其在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。同上，第890页。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，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，或作为自由裁量事项本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

8 例如，关于申请人从[已隐去]获得的工作邀约，仅该公司[已隐去]的生产规模不足以证明其拟议事业的国家重要性。相反，我们必须考察其作为[已隐去]的具体事业的预期影响，而非该工厂整体运营的影响。在此，申请人未证明[已隐去]工厂运营的经济影响是其作为[已隐去]的具体拟议工作的影响。她也未证明其拟议事业[已隐去]及其制造项目将对[已隐去]产业、其领域或更广泛的美国经济产生影响。同样，申请人未证明其作为[已隐去]的“ 高级质量与安全工程师 ”的拟议事业对生产工程领域、美国制造业或我国（美国）经济具有更广泛的影响。