MAY242021_02B5203 · 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：11283636 日期：2021年5月24日

对内布拉斯加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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，并随后在动议中维持该决定，认定尽管申请人符合基础EB-2签证分类的资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。1

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张她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。——

1 审理主任批准了申请人重新开案的动议，但在审查其额外证据和论点后，认定她未能确立国家利益豁免的资格。

(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的移民，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移民。

(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。

尽管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。2 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3，在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：(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从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求进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。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，豁免工作邀请要求进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，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；

2 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)。
3 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

即使假设有其他合格的美国工人可用，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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求进而豁免劳工证将有利于美国。4

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进而豁免劳工证将符合国家利益。

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的法规在相关部分规定：“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交表格ETA-750B，外国人资格声明。 ”审理主任的两份决定均指出，申请人“ 未提供所要求的表格ETA 750 B部分 ”。然而，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人提供了一份日期为2019年9月30日、经适当签署并执行的表格ETA-750B。因此，审理主任关于此问题的认定予以撤回。然而，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的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人最初表示她打算继续工作，“ 担任业务经理，专长于技术内部审计、设施管理和机械工程 ”。她主张其拟从事的事业涉及“ 为美国境内的国内和全球企业及公司进行客户开发、经济发展和研究能力建设，以最大化公司的盈利潜力 ”。

审理主任签发了补件通知，要求申请人提供“ 拟从事事业的详细描述 ”及其为何具有实质性价值和国家重要性。在回应中，申请人主张她“ 是HVAC工程领域的专家 ”，并“ 在HVAC系统的安装、测试、调试和维护方面获得了广泛知识 ”。她进一步主张她“ 在不同建筑和应用中设计并执行了数百个项目，如住宅建筑、高层建筑、商业建筑、医院和[体育场] ”。此外，申请人提及她此前涉及[已隐去]体育场和卡塔尔[已隐去]体育场的HVAC工作。申请人的补件通知回应包括一份来自[已隐去]的文件，表明她定于2019年3月29日面试“ 产品审查工程师 ”职位。此外，她提供了关于科学、技术、工程和数学（STEM）职业以及

4 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
5 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“ 将焦点从拟从事的事业转向该外国国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟在美国从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

户外HVAC系统的信息。申请人还提供了一篇研究文章，题为[已隐去]，发表于Sustainable Cities and Society。6 [已隐去]

在2019年11月驳回该申请的审理主任决定中，审理主任认可申请人有意在美国担任暖通空调（HVAC）机械工程师，但认定她未能证明其拟从事的工作在机械工程领域具有更广泛的影响。审理主任进一步指出，申请人未充分说明“ 你拟在美国从事什么工作、在哪里工作、以何种身份工作。 ”7

经动议，申请人提交了一封2019年12月的信函，来自[已隐去]，向其提供暖通空调工程师职位。她在这家公司的职责包括“ 管理项目、暖通空调系统选型、风管与管道设计、能源合规（title-24）及能效知识。参加客户会议、现场考察和现场检查。 ”8 申请人重申，她的“ 工作是在‘ 暖通空调机械工程 ’领域工作。 ”

在维持其驳回申请的决定中，审理主任认定，申请人未能证明其作为暖通空调工程师、为其公司产品和客户提供支持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“ 未证明该工作对该领域具有更广泛的影响、将增进人类知识，或为国家带来重大经济影响。 ”

在上诉中，申请人主张她是专攻暖通空调工程领域的机械工程师。她称自己打算“ 继续在我的领域申请合适的职位 ”，但她未指明她计划在美国开展的具体暖通空调项目。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体工作 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并且“ [某]项工作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，“ 一项具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的工作，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，at 890。

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有意为其未来

6 本研究文章讨论热舒适系统……并提出了潜在的冷却策略。然而，申请人并非该文章的作者。记录亦未表明申请人曾在工程期刊或会议论文集中发表其自身的研究成果。

7 在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外籍人士拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。

8 由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，她无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑有关其预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而判断其拟议事业是否满足Dhanasar分析框架的要求。

美国雇主及其客户，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水平。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。Id. at 893。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客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响机械工程领域或HVAC行业。

此外，申请人未证明其拟从事的具体工作具有雇用美国工人的重大潜力，或为我们的国家带来其他重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人营销项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，at 890。因此，申请人的拟从事工作不满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟从事工作的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。9

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。

9 关于审理主任对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的讨论，我们采纳并维持审理主任2019年11月13日就这些问题作出的决定。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）；另见Chen v. INS，87 F.3d 5, 7-8（1st Cir. 1996）（“ [I]f a reviewing tribunal decides that the facts and evaluative judgments prescinding from them have been adequately confronted and correctly resolved by a trial judge or hearing officer, then the tribunal is free simply to adopt those findings ”，前提是该法庭的命令体现对该案件的个别关注）。