NOV082022_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：23058854 日期：2022年11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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人，并寻求对附于该EB-2分类的工作邀请要求及国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但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。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或作为在科学、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，因此须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……属于持有高等学位或其同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业领域具有特殊能力，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利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关部门规章均未界定“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框架。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[1]授予国家利益豁免，如申请人证明：(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。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、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；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] 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）。

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。[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。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，我们认定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的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示其打算在美国工作，“专注于商业场所清扫、洗地和割草的智能及机器人产品的创新，环境友好，为老龄化人口造成的相关领域劳动力短缺问题和挑战提供更高效、更廉价和更安全有效的机器人解决方案。”

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人提供了一份“个人计划”，主张其打算“在美国创办公司并支付美国工人的工资，以及第一阶段的产品的生产和销售。”申请人进一步陈述：

[除]在美国设立何种公司以生产消费机器人并为美国相关领域的公司或制造商提供商业技术服务外，我将：

- 建立一个位于美国的智能远程控制云计算中心，可触及世界各地的机器人，为全球销售的智能物联网（IoT）和服务机器人提供数据采集分析和智能远程控制服务。
- 向本地公司提供咨询服务，帮助其为工业和家用机器人实现更好的物体识别和智能避障功能。
- 在环卫、清洁和维护领域，如商业清扫、洗地和割草，投资并实现更智能、更环保和更安全的商业机器人产品，以应对老龄化人口造成的劳动力问题和挑战。
- 长期而言，建立一个独立的服务机器人品牌，并雇用美国的软件工程师和销售团队，使产品满足并适应当地应用场景。

申请人的“个人计划”包含关于全球和美国人才短缺、高技能移民的价值、技术创新作为经济增长关键、人工智能

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

人才缺口、机器人工程岗位需求增长以及美国工人短缺的信息。[3] 此外，其计划提供了关于美国科学研发、其行业需求决定因素、营业地点考虑以及服务机器人采用的一般信息。该计划还包括申请人的职业摘要、同事的推荐信，以及关于其将如何为美国技术利益做出贡献的讨论。

申请人的补件通知回复包含一篇Investopedia文章，题为“ 推动美国经济的5个行业 ”。该文章指出，科技行业是美国经济的主要组成部分，计算机和信息技术领域的就业预计将在十年内增长超过百分之十。文章进一步指出：“ 科技行业的影响已波及几乎每个州……该行业在22个州的经济贡献中排名前五，在42个州中排名前十。 ”

记录中还包括监督申请人工作的同事出具的推荐信。例如，其前导师___声称，申请人正在“ 机器人领域 ”从事重要工作，“ 因为他将这项技术与物联网连接起来……在美国各地的机器人公司，工程与科学的交融正在产生一些真正具有创新性的产品——这些产品能做人类通常做的事情，而且做得更好。 ”___进一步指出，“ 机器人与物联网相互连接的各个方面显著推进了技术 ”，并且申请人“ 处于 ”这项工作的“ 最前沿 ”。
同样，___前高级总经理在___表示：

云技术已经改变了人们生活和执行日常任务的方式，而现在，云技术已经进入机器人领域。服务器被设计用于存储和管理数据、运行应用程序并交付内容。这些应用如今在机器人行业的空间中正经历大规模增长，因为云机器人正在使云计算、云存储以及其他聚焦于集中式基础设施和共享服务益处的技术得以使用……云机器人允许更高水平的人机交互和学习，并正在促进公司的数字化转型。

虽然申请人的个人计划、Investopedia文章以及上述推荐信中的信息有助于表明其拟议的机器人工作具有实质性价值，[4] 但这些信息不足以证明其特定拟议事业在美国具有国家重要性。上述文件不包含足够的信息和解释，记录中也没有包含充分的佐证证据，以表明

3 申请人未能证明其拟议事业将会影响或显著减少所称的劳动力短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。
4 “ 该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。证明该事业有可能创造显著经济影响的证据可能是有利的，但并非必需，因为事业的价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下确立。例如，与研究、纯科学以及促进人类知识相关的事业可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。 ”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

其具体工作在该领域具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未提供佐证证据记录其“ 在美国继续工作的计划 ”，也未以其他方式详细说明其事业将如何在我国开展。此外，审理主任表示，申请人未证明其“ 拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，审理主任关于“ 需要美国合同‘ 协议 ’和/或‘ 证明[申请人]产品的任何潜在美国制造商或用户的证据 ’ ”的陈述是错误的，因为根据Dhanasar框架的第一项要件，此类文件并非必需。5 尽管审理主任裁决中的某些措辞存在问题，但提交给他的记录支持以下认定：申请人未提供关于其“ 在美国继续工作的计划 ”的充分信息和证据，以证明其拟议事业的国家重要性。在Dhanasar中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。

申请人进一步主张，其先前的工作“ 已产生9项专利和8项软件著作权 ”，并“ 为多家公司带来了巨大的经济利益，包括___的一家家庭自动化公司___ ”。他援引___首席执行官兼联合创始人___的一封信，信中称：

自2016年初以来，与[申请人]及其团队的业务合作已近四年。[申请人]及其团队拥有非常扎实和稳定的技术能力，他们提供的产品具有非常好的质量保证。感谢[申请人]及其团队为我们的产品提供核心云服务和硬件PCB。他们的奉献是___产品成功的基石……我们绝对会与[申请人]及其团队进行更紧密的合作。

申请人的技术能力、专利和著作权；其在提供云服务和硬件方面的经验；以及其客户的兴趣，均涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。

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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一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，“ 一项具有显著

5 此类证据，包括“ 潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣 ”，与Dhanasar框架的第二项要件更为相关。同上，第890页。

雇用美国工人的潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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，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。虽然申请人的陈述反映了其意图：生产消费机器人并为公司或制造商提供商业技术服务；建立基于美国的智能远程控制云计算中心，能够连接世界各地的机器人以提供数据采集分析和智能远程控制服务；为当地公司提供咨询服务；在环卫、清洁和维护领域投资并实现更智能、更环保、更安全的商用机器人产品；开发独立的服务机器人品牌；以及雇用基于美国的软件工程师和销售团队，使产品满足并适应当地应用场景，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超越其未来公司及其客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响机器人行业或美国经济。

此外，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显著潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。在没有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，记录未显示其项目对美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

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，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。