OCT162020_06B5203 · 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：9611621 日期：2020年10月16日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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）

申请人是一名工艺工程师，寻求作为持有高等学位的专业人士类别获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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并驳回了随后的动议，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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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成员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……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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

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）。

其他合格的美国工人可以获得，美国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作为持有高等学位的专业人士成员的资格。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。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其打算继续其工艺工程和项目管理工作，“ 在_____行业加工设施的建设与运营中 ”。他声称其计划 “ 支持在_____行业建立新设施 ”。此外，申请人指出其 “ 目前全职受雇于[已隐去]，担任工艺工程专家，并兼任项目经理。[已隐去]专门聘用我来加强其[已隐去]办公室在_____项目方面的技术能力。 ”4 申请人进一步陈述：

我目前正为[已隐去]与[已隐去]签订的合同领导工艺设计和项目管理。该合同的范围是提供一套[已隐去]基础工程设计包，以支持[已隐去]将在中国建设的示范设施。

……他们已与[已隐去]签约，为支持[已隐去]反应器的所有相关设备编制设计规格。在这方面，我个人负责公用工程系统、储罐、控制策略、安全系统、设施整合、平面布置图开发的设计，以及在[已隐去]对设计团队的监督。

申请人在上诉中主张，其拟议事业旨在通过利用其技能和长期经验支持在这些行业建立新设施，以推进和加强 “ _____设施的技术能力 ”。他主张

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关该职位的信息，以说明其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。

其事业涉及“ 在国际上、特别是在美国开发和建设未来设施 ”。

记录中包含有关浮式生产储卸油（FPSO）行业人力短缺的信息、美国军方维持_____安全的成本、该行业大规模裁员、与委内瑞拉失去工人相关的后果、美国该行业预计的工人短缺、归因于低价格的 staffing 问题、建筑市场劳动力能力紧张，以及_____的微型D工厂。此外，申请人提供了讨论该市场可持续复苏、该行业专业人士大规模离职、行业裁员对招募新人才的影响、生产对美国国家安全利益的影响、_____宣布建造一座利用生物发酵将_____转化为乙醇的工厂、该行业的未来、_____在印度尼西亚的扩张、以及_____向欧洲出口_____的文章。他还提供了有关该行业代际差距、该行业退休人数上升、浮式生产行业前景、价格作为就业增长的主要决定因素、_____中_____的过剩以及公司管理和利用额外供应方式的信息、该行业预计的_____、以及收购_____的公司的运营情况。因此，记录显示申请人的拟议工作作为工艺工程师和项目经理具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。 ” Id. 我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，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。 ” Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业推进了美国_____行业的基础设施。他争辩说，随着“ 美国生产和销售更多的_____ ”，我国处于“ 更好地在国际层面竞争 ”的地位。申请人进一步主张，他参与建设新设施“ 有利于我们的经济以及我们在_____行业的全球地位 ”。他还争辩说，“ 无论他是在[美国]国内还是国际上建设设施 ”，他的事业都将“ 为我们的国家、州和城市经济带来更多工作和利润 ”。此外，申请人声称，“ [他]通常参与资本成本在5000万美元至10亿美元之间的项目 ”，并且“ [由]于这些是非常大型的设施，它们将对_____的地方经济以及全国产生影响 ”。此外，申请人表示，他的拟议工作“ 有利于我们的环境 ”，并提供了“ 减少在_____中泵送的_____量的缓解 ”

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了他打算为其雇主及其客户提供有价值的工艺工程和项目管理服务的意图，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，我们认定请愿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。Id. at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业将在超出其雇主及其客户的范围之外充分延伸，以在国家重要性相当的水平上更广泛地影响工艺工程领域、其行业或环境。

虽然申请人主张其事业的国家重要性从其提供项目管理服务的设施的规模中显而易见，但他未证明这些设施的经济影响将归因于申请人的项目，以致其拟议工作具有国家重要性。在此，申请人未显示他所声称的更广泛经济影响是其为雇主客户提供工艺工程服务的具体拟议事业的影响。此外，申请人未证明他提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。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足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。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，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有有意义的目的。

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，我们认定他未证明其符合资格或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述原因，上诉将被驳回，每项原因均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。