SEP152021_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：10270824 日期：2021年9月15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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名结构工程师，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求申请国家利益豁免。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级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、从而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，即作为高级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。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独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) 属于持有高级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，即属于持有高级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，或美国福利，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) 豁免工作邀请 -

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免子段 (A) 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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 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，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) 总体而言，豁免工作邀请要求从而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移到外国国民本人。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、知识以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，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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 Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

必须综合考虑，表明总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人最初将事业描述为作为“ 结构工程师 ”“ [依赖]丰富经验并[运用其]独立判断来规划和实现目标 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人声称其是一名结构工程师和研究人员，在[已隐去]大学担任助理教授。在否决申请的决定中，审理主任表示“ 记录中的证据确立[申]请人的拟议事业……具有实质性价值。 ”然而，审理主任在开始分析 Dhanasar 第一项要件的第二个方面时表示“ 记录中的证据不支持[申]请人的拟议事业具有国家重要性。 ”审理主任随后在以下段落中详细说明了该结论的依据，为简洁起见我们予以省略。

我们注意到，审理主任对 Dhanasar 第一项要件的分析以一段话结束，该段话的限定条件是：“ 在[申]请人拟从事结构工程领域研究的范围内，USCIS 认定记录中的证据足以证明此类研究具有国家重要性 ”，这与审理主任此前相反的初步陈述不一致。

在决定的后文，审理主任重申了初步认定，即记录不支持该事业具有国家重要性的结论。在认定记录未确立申请人处于有利地位以推进拟议事业，并进一步认定“ [证]据未显示[申]请人的资格、技能和在该领域的影响力历史使其对国家的益处超过经过劳工证程序 ”之后，审理主任重述：“ [如]前所述，USCIS 不认定[申]请人的拟议事业具有国家重要性。 ”审理主任还表示“ [申]请人未显示对其自身努力存在紧迫的国家利益。 ”这些反复的结论澄清了关于研究的附条件陈述并未推翻此前关于整体事业的相反结论。

经重新审查，我们撤回审理主任的陈述，即“ 在[申]请人拟从事结构工程领域研究的范围内，USCIS 认定记录中的证据足以证明此类研究具有国家重要性 ”，因为记录——以及决定的其余部分——不支持该结论。

在上诉中，申请人声称“ [否]决通知承认申请人已满足第一项要件，从而满足申请人事业具有实质性价值和国家重要性的要求（第5页），如 Matter of Dhanasar 案所述。 ”申请人未进一步回应审理主任多次明确作出的“ USCIS 不认定[申]请人的拟议事业具有国家重要性 ”的结论。申请人在上诉中关于一段话的断言——该段话以仅适用于“ 在[申]请人拟从事结构工程领域研究的范围内 ”的限定条件开头，同时申请人还全职担任

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

教学教授——错误描述了决定中关于国家重要性问题的整体分析。

申请人未在上诉中说明审理主任认定记录不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要求（该要求具有决定性）存在何种错误。此外，我们注意到，拟从事的工作在提交申请之后发生了实质性变化。正如审理主任在决定中指出的，申请人最初将拟从事的工作描述为通过I [已隐去] 派遣机构在 [已隐去] 担任结构工程研究员。然而，如上所述，在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人改为称拟从事的工作包括在 [已隐去] 大学担任副教授以及在 [已隐去] 担任咨询工程师。在提交申请时，拟从事的工作并未提及担任大学教授。

在申请人或受益人依据一套新的事实具备资格之后，签证申请不得获批。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

由于拟从事的工作在提交申请之后发生了实质性变化，且申请人未在上诉中主张审理主任认定该工作不具有国家重要性存在何种错误，记录未能依据Dhanasar第一项要件确立资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。

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，我们认定申请人未能确立作为自由裁量事项对国家利益豁免的资格，或在其他方面不具备获得该豁免的正当理由。

裁定：上诉被驳回。