SEP282022_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：22727254 日期：2022年9月28日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名工业工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。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等学位的专业人士分类资格，但申请人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，即作为高等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。由于该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，即属于持有高等学位的专业人士或其同等学历者，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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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(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。

虽然该法或相关法规均未界定“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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作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，聚焦于该非公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非公民。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、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，总体而言，豁免工作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：鉴于该非公民资格的性质或拟从事的事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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起来

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

表明总体而言，豁免工作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要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下文讨论的理由，申请人未能证明豁免工作要求是有正当理由的。

最初，申请人将拟从事的事业概括描述为：

[一项]计划……继续在美国的跨国公司担任[工]业[工]程师，就涉及在巴西开发不同项目的跨境交易提供不可或缺的指导。我打算继续运用我在汽车工程领域的独特专长和广泛知识，为美国公司提供专家级的管理和技术服务。我将为未来任何选择雇用我的公司带来最佳结果。

申请人进一步主张其事业将产生如下潜在结果：

- 增加美国GDP；
- 为美国人创造就业；
- 为美国产生税收；
- 促进美国汽车公司与国际汽车零部件制造商之间的跨境交易；
- 应对巴西的汽车法规和标准；
- 在大型且高度复杂的工业工程项目中领导跨职能团队；以及
- 推进拟从事的事业，即运用我在工业工程领域的专长和技能，为美国公司在巴西等利润丰厚的市场抓住市场和投资机会。

为支持申请而提交的一份书面论证意见重申，申请人的“ 在美国的职业计划是在美国的跨国公司担任[工]业[工]程师 ”，且申请人“ 将为未来任何选择雇用他的公司带来最佳结果 ”。

申请人在回应审理主任的补件通知（RFE）时大幅改变了其拟从事的事业。申请人不再寻求继续为“ 任何选择雇用他的公司 ”担任工业工程师，而是在回应RFE时提交了一份日期为2021年5月的商业计划，表明“ [申请人]拟从事的事业依赖于发展……一家提供[管]理[咨]询[服]务的[管]理[咨]询[服]务公司，计划

2 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页， 了解这三项要件的详细阐述。

将总部设在加利福尼亚州，并在阿拉巴马州、密歇根州和俄勒冈州设有办事处。”该商业计划进一步指出，申请人的咨询公司将“为美国工人创造(26)个直接就业岗位，帮助美国公民改善日常生活质量与安全。”加利福尼亚州州务卿提供的公开信息表明，申请人于2021年6月为其咨询公司提交了组织章程，晚于2019年1月提交表格I-140（外籍劳工移民申请）的日期。

申请人必须在提交申请时确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人依据一套新事实变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg. Comm'r 1971)。由于回应RFE时提交的商业计划将拟从事的事业从申请人继续为“任何选择雇用[他]的公司”担任工业工程师，实质性改变为发展其自己的咨询公司（在申请提交日期之后注册成立）并配备自己的员工，该商业计划呈现了提交时不存在的一套新事实。因此，该商业计划不能确立资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45。

审理主任指出，“USCIS不能考虑申请人在提交I-140表格之后受益人资格的任何证据”，并认定记录未能证明拟议事业将具有国家重要性。审理主任认定，即使商业计划能够确立资格（而它不能），记录也未显示“申请人拟议事业的预期影响具有超出公司客户范围的影响，达到国家重要性的水平。”审理主任还指出：

尽管商业计划反映该公司将雇用数名工人，但记录中不包含证据反映其经营所在地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或该具体拟议事业将通过就业水平、商业活动或贸易为该地区或其人口带来实质性经济利益。

在上诉中，申请人主张其“拟议事业具有全国范围并将产生广泛影响，因为其工作职能将因其专业活动的涟漪效应而为国家带来实质性的积极经济机会。”申请人补充说，“尽管[他]可能为一家公司工作，但其拟议事业将促成美国更高效生产能力的发展，并有助于提高国家制造商的竞争力。”申请人还主张，“凭借其广泛的IT知识以及在计算机建模和仿真工具使用方面的实践经验，[他]能够立即支持美国制造业企业追求、适应和实施不断增长的生产技术创新……确保国家制造商的生产率和盈利能力。”申请人还论述了其先前的职业经历以及记录中关于汽车制造业的行业报告和文章。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“[非公民]拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. Dhanasar提供了可能具有第一要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自

某些改进制造工艺或医学进步的影响 ” 以及具有更广泛影响的事业，例如 “ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。 ” Id. at 889-90.

正如审理主任所指出的，即使商业计划能够确立资格（而它不能），该计划表明咨询公司的运营将有利于申请人（作为其所有者）及其客户；然而，记录未证明咨询公司的运营将如何具有 “ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进制造工艺或医学进步的影响 ” 或具有更广泛影响，例如 “ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。 ” See Dhanasar at 889-90. 正如审理主任所指出的，记录中不包含证据反映咨询公司将经营所在的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或该具体拟议事业将通过就业水平、商业活动或贸易为该地区或其人口带来实质性经济利益。

同样，记录未证明申请人最初描述的拟议事业将如何具有国家重要性。继续作为工业工程师为 “ 任何选择雇用[他]的公司 ” 工作的拟议事业将有利于申请人的雇主及其客户；然而，记录未证明申请人作为工业工程师的工作将如何具有 “ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进制造工艺或医学进步的影响 ” 或具有更广泛影响，例如 “ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。 ” See id. at 889-90.

申请人在上诉中侧重于其先前的职业经历以及记录中关于汽车制造业的行业报告和文章，这是不当的。申请人先前的职业经历与Dhanasar第二要件相关，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，但与Dhanasar第一要件无关，即拟议事业是否同时具有实质性价值和国家重要性。See id. 如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注 “ [非公民]拟从事的具体事业 ” 。See id. at 889. 记录中关于汽车制造业的概括性行业报告和文章并未涉及申请人拟从事的具体事业及其如何可能具有国家重要性。

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（ “ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ” ）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式证明其应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。