SEP292022_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：22678632 日期：2022年9月29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）

申请人是一名工程师，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等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，或美国的福利，且其在美国科学、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)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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) 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，聚焦于非公民拟从事的具体事业。该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努力中的成功记录；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：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及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作为持有高等学位的专业人士的资格。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，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将拟从事的事业概括描述为“ 在[高]级[电]气[工]程领域就业，尤其是在日益重要的美国石油和天然气行业 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申“ 拟从事的事业是在[石]油和[天]然气行业继续从事[高]级[电]气与[电]子[工]程领域[原文如此]的工作 ”。申请人主张其自2007年以来受雇于[已隐去]，其当前职位为培训经理。申请人还主张其职责包括“ 负责所有[已隐去][已隐去]工具维护的[已隐去]维护学院I和II ”，并“ 在设计和制作供[讲]师和[工]程师在全世界大型项目中使用的技术指南方面发挥主导作用……要么飞往德克萨斯，要么通过虚拟方式连接来学习我的技能，然后在全世界实施这些进步。 ”

审理主任承认拟从事的事业具有实质性价值；然而，审理主任认定申请人“ 未详细说明其作为培训经理和讲师的特定工作将如何在该领域产生广泛影响，或如何以其他方式提供有助于更广泛石油和天然气行业的原创性创新 ”。审理主任还认定“ 拟从事的事业指向与其雇主及其客户的单一影响 ”。审理主任得出结论，记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，因为其未证明拟从事的事业将在该领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人提交了一份一页的陈述及一份书面论证意见。两份文件均包含似乎与 underlying 决定不符的主张。例如，在陈述中，申请人主张，“ 就法律错误而言，我提交的证据在法律上确实满足了‘ [实]质性[价]值 ’ 标准。 ”然而，审理主任在决定中得出结论，“ USCIS认定[申]请人拟从事的事业具有实质性价值。 ”更为严重的是，书面论证意见在至少20个独立段落中具体引用了名为[已隐去]的个人的事业，该姓名与申请人的姓名完全不同。与申请人的陈述类似，书面论证意见还主张了记录不支持的程序历史。例如，书面论证意见主张“ AAO错误且不当适用了审查NIW批准的法律标准 ”。然而，如上所述，申请人是对德克萨斯服务中心审理主任的决定提出上诉；其并未提交重新开案动议或复议动议以请求复议行政上诉办公室的决定，因为我们在本决定之前未就此事项作出任何决定。

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

申请人在上诉中主张：

USCIS错误地主张[已隐去]未能[原文如此]满足“ [国]家[重]要性 ”标准。TSC在错误适用该标准的法律标准方面犯了重大法律错误。请注意，在Dhanasar中，AAO将NYSDOT案中的传统“ [国]家[范]围 ”标准改为“ [国]家[重]要性 ”。

申请人还在上诉中主张：

提交的证据，包括在本申请提交时提供的证据，显示[已隐去]的具体工作和专业知识是[已隐去]为美国创造数百万经济效益的主要贡献因素，这无疑会带来[sic]就业创造。

此外，随其案件提交的证据表明，远远超出“ 优势证据 ”法律标准，他在其领域的具体进展已被使用、复制、应用并推广至众多大型油气项目——包括涉及众多其他公司和数百名工程师的项目。这就是他所在领域的进展在现实世界中，无论在国内还是国际上，被分享的方式！

申请人进一步在上诉中主张：

同样关于其工作的“ [国]家[重]要性 ”，记录表明（以与Dhanasar案的Dhanasar先生类似的方式[已隐去]）提交了来自其行业内担任高级职位的个人的具有证明力的专家信函，描述了[已隐去]在电子工程方面的专业知识以及在[石]油和天然气领域开发复杂业务开发系统的重要性，尤其是其与美国战略利益相关。

申请人还在上诉中主张：

TSC犯的另一个法律错误是，TSC未能承认[已隐去]的专业知识影响了其雇主之外的许多人和大量经济活动。……鉴于Dhanasar先生在其小而不知名的大学校园之外的影响微乎其微，[已隐去]工作的益处显然远远超出其特定雇主。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、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]提议从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性的事业示例，如第一要件所要求，具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”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重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

我们首先注意到，记录并未证明[已隐去]是申请人的别名。因此，申请人反复讨论[已隐去]的事业以及审理主任在[已隐去]事项中的决定，与申请人的事项不相关，且不能确立资格。见，例如，8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人“ 在提交福利请求时证明其有资格获得所请求的福利 ”，而非证明申请人以外的其他人有资格获得所请求的福利）。

记录不支持申请人的主张，即其“ 提议的事业……在[石]油和[天]然气领域继续从事[先]进[电]气和[电]子[工]程工作 ”具有国家重要性。记录包含一份[已隐去]文件，表明其信息由“ [申请人]提交 ”。尽管该文件表明[已隐去]于2019年对其享有版权，但未表明申请人以何种方式、何时、何地以及向何种受众提交了该信息。该培训文件明确声明：“ 本文件所含信息为[已隐去]及其关联公司的公司机密和专有财产。仅可用于[已隐去]的利益，未经[已隐去]明确书面同意，不得分发、传输、复制、更改或用于任何目的。 ”记录还包含其他文件，例如一份[已隐去]学员指南，将申请人等人列为“ 主题专家 ”，带有类似的版权声明：“ 本信息为机密，是[已隐去]的财产。未经[已隐去]事先书面许可，不得使用、披露或复制。如打印本文件，请确保妥善保管，仅与直接参与该服务的员工共享。 ”因此，申请人提交的培训材料表明其预期用途“ 仅为[已隐去]的利益 ”，可能的例外有限。

记录还包含申请人与远程参加申请人所进行培训课程的个人之间往来的电子邮件打印件；然而，学员使用的电子邮件地址包含[已隐去]域名，或其签名栏表明他们是[已隐去]的员工。我们注意到，记录包含来自两家不同公司员工的电子邮件，感谢申请人的授课；然而，两封电子邮件均明确表明“ 日期：*无日期* ”。因此，两封电子邮件均不能证明申请提交日时的事实。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人“ 在提交福利请求时证明其有资格获得所请求的福利 ”）。因此，记录表明申请人培训其雇主员工的事业将有利于其雇主，并进而有利于其雇主的客户。记录未证明其培训课程如何可能具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响 ”，而非在特定雇主及其客户内的影响。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

记录不支持申请人的主张，即其事业——培训其雇主的员工——创造了就业。相反，记录表明申请人培训其雇主已雇用的员工。记录未证明申请人的培训活动与其雇主——或任何其他雇主——的雇用做法之间存在任何因果联系，也未具体说明申请人的事业预计在任何特定地点、任何

特定时间段内将创造的就业数量，以便我们确定该事业是否可能具有“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。见id. at 889-90。

此外，申请人依赖其行业内担任高级职位的个人的专家信函是不当的。记录包含来自[已隐去]的培训与发展经理、[已隐去]的北美销售总监、[已隐去]的“ 全球教育中心负责人 ”以及[已隐去]的[已隐去]服务技术总监的推荐信。尽管信函作者可能在申请人的雇主内担任高级职位，但记录未证明他们在“ 其整个行业内担任高级职位 ”。更重要的是，这些信函一般讨论申请人的资格，这涉及Dhanasar第二要件——他是否处于有利地位以推进提议的事业——而非涉及Dhanasar第一要件——提议的事业是否既具有实质价值又具有国家重要性。见id. at 889-90。

最后，记录不支持申请人在上诉中的主张，即“ [TSC]犯的另一个法律错误是，TSC未能承认[已隐去]的专业知识影响了其雇主之外的许多人和大量经济活动。 ”审理主任承认，“ [申]请人提议的事业的潜在预期影响指向与其雇主及其客户的单一影响 ”（强调为原文所加）。审理主任还承认，提议的事业涉及申请人培训其雇主的员工，而这些员工的工作反过来将有利于其雇主的客户。然而，如上所述，记录未证明申请人培训其雇主员工的事业如何将具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

总之，申请人未证明提议的事业具有国家重要性，如Dhanasar第一要件所要求；因此，其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。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，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分析框架的第一要件，我们认定申请人未证明有资格获得或酌情应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。