APR222025_03B5203 · 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：37759433 日期：2025年4月22日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名电气工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国

公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，[1] 在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

申请人是一名电气工程师，拟开办一家专业电气工程公司，提供涵盖项目开发各阶段的综合服务，优先为客户提供现代化和可持续解决方案。SCOPS认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。然而，SCOPS认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，相关理由是她未能证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张“该决定提供了泛泛的分析，依赖未经支持的断言，而非对提交的证据进行彻底评估……”。本办公室认定，记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此她不能作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

A. EB-2分类

SCOPS认定申请人作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。如上所述，美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(K)(2)。虽然申请人和SCOPS均称她于2018年获得外国学位；但记录中的文凭证明申请人于2019年11月在巴拉圭获得“titulo de Ingeniera Electrica”学位。SCOPS未讨论申请人是否满足五年逐步提升经验的要求。本办公室注意到，申请于2024年3月1日提交，距其于2019年11月获得学位不足五年。申请人必须在提交申请时即证明其符合所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。尽管申请人在提交本申请时尚未具备其学位之后所需的相关经验；但她未能以优势证据证明其作为自由裁量事项在其他方面符合国家利益豁免的资格。因此，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格的认定问题。[2]

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（认定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性的事实认定”）。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人称其拟议事业是拥有并经营自己的企业，提供专业工程服务，量身定制以满足各行业客户的独特需求。其服务包括项目识别、现场评估、采购管理、详细工程设计和项目监督；重点关注现代化和可持续性。记录中包含一份商业计划书，以及关于工程行业现状和该领域现代化与清洁能源重要性的文章。本办公室认定拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

在上诉中，申请人主张SCOPS的决定包含“ 若干关键不一致之处，直接损害了审理程序的公平性和准确性 ”。申请人指出SCOPS多次错误描述案件事实。例如，SCOPS在决定中数次将申请人称为“ 他 ”而非“ 她 ”；SCOPS还在某一处错误地将申请人的事业称为“ 护理咨询服务 ”，而非其正确的拟议电气工程事业。本办公室承认该决定确实存在不一致之处，但所称错误至多属于无害错误。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。在审查SCOPS关于国家重要性的讨论时，该决定针对申请人正确的拟议事业即电气工程顾问进行了论述，并评估了适当的文件，包括商业计划书、推荐信、申请人关于行业短缺的主张以及STEM领域事业的重要性。SCOPS认定申请人的拟议事业未达到Dhanasar框架下的国家重要性水平，因为记录未能证明更广泛的影响，本办公室同意该认定。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。SCOPS认定申请人未能证明其拟议事业将产生超出其公司和客户范围的更广泛影响。申请人在上诉中主张其拟议事业将产生更广泛影响，因为其拟议事业与国家优先事项一致。为支持该主张，申请人强调了国际能源署和能源部的报告。她称这些报告“ 强调了基础设施和清洁能源进步的关键需求 ”。虽然这些报告可能强调了该行业的重要性以及对进步的关键需求，但在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。这些报告显示了美国政府对与拟议事业相关行业的兴趣，虽然本办公室认可这些行业的价值和重要性，但在某一行业工作不足以证明拟议事业的国家重要性。

在此，申请人错误地依赖该行业的重要性来确立其拟议事业的全国重要性。例如，申请人提交了多篇文章，如“《两党基础设施法》实施一周年：促进美国能源投资”和“执行摘要——美国2024——分析 IEA”。虽然这显示了政府在支持清洁能源方面的努力，但并未确立申请人具体拟议事业的全国重要性。尽管行业报告和文章提供了良好的背景信息，并确立了美国政府对与申请人拟议事业相关行业的兴趣；但如果没有关于具体拟议事业对行业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业就不符合 Dhanasar 框架第一项要件中的“全国重要性”要素。

此外，记录中包含诸如“克服工程师短缺”和“工程人才短缺现已成为首要风险因素”等文章；以及诸如“美国的外国出生 STEM 工作者”和“美国的移民与创业”等文章。合格专业人员短缺并不会使个人的工作根据 Dhanasar 裁决具有全国重要性。美国劳工部通过劳工证程序直接处理此类合格工人短缺问题。此外，我们认可工程领域的重要性以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，在工程领域工作或在工人短缺的领域创办电气工程咨询企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。我们不关注某一行业或领域的重要性，也不关注某一领域工人短缺，而是关注“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管记录提供了关于该行业重要性以及她计划向其客户提供的服务的信息，但并未确立 Dhanasar 所要求的其拟议事业的更广泛影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将通过创造就业、经济增长和环境效益惠及美国。申请人称其公司将在运营第五年末直接创造15个工作岗位和31个间接工作岗位。此外，她称其公司将在前5年内贡献超过1.2百万美元的税收。Dhanasar案指出，一项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响——例如特别是在经济萧条地区——则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。本案中，记录未能证明其公司未来的员工配置水平和商业活动将产生重大经济影响。具体而言，记录未证明该行业直接创造15个额外工作岗位，或上述由公司产生的税收贡献将产生与Dhanasar框架第一要件中国家重要性要素相称的重大经济利益。此外，关于31个间接工作岗位的信息不足。例如，记录包含使用乘数计算该数字的信息，但未讨论申请人的拟议事业将如何创造这些工作岗位、将创造何种类型的工作岗位，或这些岗位将位于何处。再者，记录未证明申请人将在经济萧条地区创造工作岗位。该公司将起始于[已隐去]犹他州，并打算“瞄准关键大都市区，如[已隐去]以及……高增长地区，如[已隐去]”。记录未证明她将瞄准经济萧条地区。因此，我们认定记录未

确立该公司的员工规模、商业活动或地点将提供 Dhanasar 所要求的经济影响。

此外，申请人称其拟议事业将具有环境效益，因为其公司将提供“ 创新、可持续且具有成本效益的工程解决方案 ”。Dhanasar 裁定，一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。除一般性主张外，申请人并未证明她作为电气工程咨询企业所有者拟从事的工作提供具体创新，从而促进行业进步或对其领域产生更广泛影响。申请人所主张的经济和社会福利取决于众多因素，她并未在其工程工作与所主张的潜在利益之间提供足够直接的证据联系。记录并未显示申请人对其计划使用的方法的创新或进步作出贡献，而这可能确立对行业的更广泛影响。在没有更广泛影响证据的情况下，记录表明申请人拟议事业的影响将限于其直接客户，因此不会达到全国重要性的水平。如上所述，其公司可能对其直接客户产生影响，但根据 Dhanasar 框架，这不构成全国重要性。

申请人进一步主张，SCOPS 未适当权衡记录中的专家意见书和推荐信，因为她称这些信件强调了她的“ 自动化和可持续工程专业知识如何与联邦优先事项一致，并促进经济增长、环境可持续性和能源效率 ”。尽管我们认可申请人在工程领域的经验，但其过往经验并不根据 Dhanasar 框架确立全国重要性。过往经验对于第二项要件的分析可能具有说服力，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，然而，它并不确立拟议事业的全国重要性，因为它并未说明拟议事业的预期影响。推荐信强调了每位作者与申请人共事的经历以及他们如何重视其工作和专业知识，但这些信件并未进一步确立其拟议事业的全国重要性。在作者确实讨论其商业计划之处，他们重申了申请人本人提出的许多相同主张；我们已在上文处理。专家意见书也重申了申请人就其拟议事业提出的许多相同主张，例如她对现代化和可持续性的优先考虑、她所主张的经济影响以及她与政府倡议的一致性。尽管她的事业有其价值，但记录并未确立其拟议事业将对行业产生更广泛影响，从而影响超出其潜在客户的范围。

此外，我们注意到申请人计划通过“ 知识传授 ”作为其拟议事业的一部分培训新专业人员。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到全国重要性水平，因为它们不会对其领域产生更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此同样，其公司可能对其员工和客户产生影响，但根据 Dhanasar 框架，这不构成全国重要性。尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件，申请人未证明有资格获得国家

利益豁免。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们得出结论，申请人未以优势证据证明她有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。