AUG062024_06B5203 · 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：31569879 日期：2024年8月6日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名射频工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，以及对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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

为符合作为基础的EB-2签证分类，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合作为基础的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得以自由裁量方式豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及有关规定均未界定“国家利益”一词，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指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业（endeavor）既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在初次提交中，申请人解释她打算担任射频工程师。在回应补证通知（RFE）时，申请人表示她将在马萨诸塞州ll设立自己的无线网络设计咨询公司。她持有无线设备与通信设施硕士学位，并在无线工程与通信领域拥有14年经验。

第一项要件——实质价值与国家重要性——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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定，且本办公室同意，申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定她在回应补证通知时对拟从事的事业作出了重大变更。本办公室同意审理主任对该问题的分析。最初，申请人提出担任射频工程师，并未表明任何拥有和经营企业的意图。她在上诉中主张，发展成为企业家是合乎逻辑的职业轨迹。然而，上诉事项并不涉及申请人职业轨迹的合乎逻辑的发展进程，问题在于该事业自提交之时至补证通知期间是否发生了重大变更。拥有企业和担任工程师是两项不同的工作，即使它们处于同一工程领域。管理和经营企业所需的知识和技能与公司内雇员所需的技能不同，尽管两者都需要射频工程知识。申请人不得对已经提交的申请作出重大变更，以试图使有缺陷的申请符合USCIS的要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1988)。因此，本办公室将不考虑申请人经重大变更的拟从事事业，即开设、拥有和经营她自己的无线网络设计公司，而仅处理其最初的拟从事事业，即提供无线电工程服务。

申请人还主张审理主任未对就拟从事事业的国家重要性所提交的证据给予应有权重。在审查全部记录后，申请人未能证明拟从事事业的影响具有国家重要性。

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一、第三和哥伦比亚特区巡回法院的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

申请人主张，来自ll制造工程系主任I I博士的专家意见书表明申请人的事业具有国家重要性。I I博士解释称，申请人是“ 其同辈中以及工程行业内受尊敬的领导者 ”，并且“ 在互联互通和无线技术处于日常生活和商业运营前沿的时代，高效、可靠和创新的电信基础设施的关键性怎么强调都不为过。 ”虽然该信函就申请人的专业知识及其技能为行业带来的潜在益处发表了意见，但该信函未解释这些如何对我国具有更广泛的影响。I I博士详述了申请人的经验，并重申了关于电信和移动技术总体重要性的论点，但未表明在申请人特定拟从事事业领域中的更广泛影响。

在初次提交中，申请人强调拟从事事业属于STEM（科学、技术、工程或数学）专业这一事实的重要性。关于第一项要件，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。[2] 许多旨在推进STEM技术和研究的拟从事事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。[3] 申请人未说明其在通过无线电波、无线设备、无线电或移动电话进行工程通信方面的专业知识如何推进STEM技术和研究，或如何具有广泛影响，而非仅仅通过在STEM专业内工作提供其有限的专业服务。

此外，申请人强调其“ 专业知识 ”及其“ 在无线电工程领域的深厚知识 ”。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。此处的问题是其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

尽管申请人提出了射频工程领域各种国家和政府倡议的重要性，例如“ 美国无线塔建设行业 ”和“ 事实简报：拜登-哈里斯政府基础设施实施100天成果 ”，但此处的问题并非这些倡议以及无线电工程或类似相关主题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其具体拟从事事业——担任射频工程师——的国家重要性。同样，关于无线塔和宽带连接在未来五年行业增长的证据涵盖了该领域的一系列主题，而非确立其特定专业服务的国家重要性。[4]

[2] 一般见5 USCIS政策手册D.2，https://www.uscis.gov/policymanual。

[3] 同上。

[4] 申请人的论点和证据涉及拟从事事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

三、结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此本办公室认定其未能证明其有资格或以其他方式值得以自由裁量方式获得国家利益豁免。由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。