AUG232024_07B5203 · 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

案卷编号：33379257 日期：2024年8月23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（国家利益豁免）

申请人是一名工业和制冷维护技术员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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级学位的专业人士的EB-2分类资格，但未证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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

要符合EB-2签证分类资格，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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但 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] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，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性质）。

- 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；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在其商业计划中，申请人表示他将担任工业和制冷维护技术员，帮助企业优化运营并实现增长。他解释说，他将为广泛的企业设计和实施针对行业定制的维护程序，并将培训和管理维护团队。

申请人提交了证据，证明其持有相当于美国学士学位，并在其领域拥有超过五年的逐步提升经验。审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，他是否符合国家利益豁免工作要求，并是否值得该豁免。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项标准——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。本办公室同意。

审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。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预期影响。同上。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他实质性积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定，申请人未证明其拟议事业将充分超越一个组织及其客户，从而更广泛地影响行业或领域。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为他将从事节能设备工作，保护环境，防止污染气体在大气中扩散，并用环保气体替换使用污染气体的设备。申请人解释说，当他用更节能的设备替换污染设备时，他“ 为整个地球和整个美国做出贡献 ”。本办公室不质疑申请人将安装和维护的节能设备所带来的益处。然而，申请人未证明其工作将超越个别公司，从而更广泛地影响维护行业。参见同上，第889页（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人还主张他将创造就业并影响美国经济。他表示，他打算今年雇用一名兼职员工，明年雇用最多三名员工。他还描述了其最近在Hub Zone（机会区）组装一个冷库设施的项目，该项目直接和间接雇用了21人。申请人表示其公司“ 位于贫困地区 ”，并打算创造技术岗位。申请人未提交其公司位于经济萧条地区的证据。即使他提交了此类证据，雇用一至三人也不能证明具有雇用美国工人的重大潜力。申请人进一步主张，供暖、通风和空调（HVAC）对美国经济有重大贡献，通过确保高效可靠的HVAC运行，他为基本设施和服务的运作做出贡献。申请人未提交成本节约预测文件或其他证据，证明其工作将在降低个别公司成本之外产生实质性积极经济影响。参见同上，第890页（讨论雇用美国工人的重大潜力和其他实质性积极经济影响作为国家重要性的指标）。

申请人主张，其拟议事业与美国政府优先事项一致，因为HVAC行业对美国至关重要，新的节能HVAC系统正在取代传统HVAC系统，且清洁能源是拜登政府的优先事项。申请人还主张，其工作将通过确保室内空气质量影响美国公民的福祉和美国医疗保健，并且他为美国人的健康饮食做出贡献，因为他为向美国多个城市分销产品的大型食品公司工作。

申请人提交了关于拜登总统通过联邦可持续性推动美国清洁能源经济的行政命令、拜登总统刺激清洁能源制造业的行动、能源部关于节能项目的拟议规则、季节能效比（SEER）评级、环境保护局关于逐步减少氢氟碳化物的拟议规则、2023年HVAC法规变更、全球HVAC行业以及制冷和食品安全的文章和文件。这些信息证明了清洁能源、HVAC行业以及制冷和食品安全的重要性。然而，本办公室对国家重要性的评估并不侧重于影响某个行业或我们国家整体的问题的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，没有任何文章提及申请人，且它们未证明其拟议事业的潜在预期影响。参见同上（解释在评估国家重要性时，我们考虑拟议事业的潜在预期影响）。

申请人还主张，其拟议事业具有国家重要性，因为他将在商业设施领域工作，美国网络安全和基础设施安全局将该领域定义为保护吸引大量人群购物、商务、娱乐或住宿的各类场所。本办公室不贬低HVAC和其他设备维护在商业设施中的重要性。然而，申请人未表明其工作将超越服务个别设施，从而更广泛地影响其领域。参见同上（解释“ 我们寻找更广泛的影响 ”）。

申请人主张他拥有超过20年的经验，这将有助于美国企业的整体成功和竞争力。申请人提交了雇主和同事的推荐信，他们赞扬其技能和经验，但未涉及其拟议事业。对于

例如，M-C- 2 称赞申请人“ 在维护领域，尤其是制冷方面具有深厚知识 ”，这“ 始终为餐厅内部发生的不同情况带来选项和解决方案 ”。M-A-A-M- 称赞申请人为其公司所做的工作，并表示他“ 对美国 I I 运营者非常相关 ”。A-C-W- 将申请人描述为“ 一位极其胜任、直接且有职业道德的专业人士，此外还拥有卓越的技术知识 ”，并表示相信申请人将“ 为美国社会的增长做出贡献 ”。C-E-C-“ 强烈推荐[申请人]从事电气和空调以及机械和液压设备的维护 ”，并表示他能够“ 增加价值，可能服务许多公司——这反过来将对美国企业和经济产生积极贡献 ”。

在上诉中，申请人提交了 L-E- 的一封信，L-E- 表示其公司依赖申请人的必要服务来维护其制冷设备。L-E- 解释说，申请人还建议将公司的机器更换为“ 不产生环境污染并产生高效电力节约的设备 ”。L-E- 表示相信申请人“ 将对美利坚合众国做出重大贡献，并且他的工作应积极影响美国经济 ”。这些信件证明申请人的专业知识和成就，并表达了对申请人在美国取得成功能力的信心。然而，这些信件并未涉及申请人拟议的事业，并且与 Dhanasar 第二项要素更为相关，在该要素中我们判断申请人是否处于有利地位以推进其拟议的事业。

申请人还提交了 A-A- 的一封信，A-A- 是 _____ 的兼职教授，表达其认为申请人符合国家利益豁免资格的意见。A-A- 声称申请人拟议的事业具有国家重要性，因为申请人的技能“ 对于使机器和设备保持其最大潜力至关重要，以便美国公司取得成功 ”。A-A- 讨论了工业生产和制造业如何为经济做出贡献，并得出结论认为，在“ 这一背景下，[申请人]将为美国公司的收入和成本降低、创造就业以及国家基础设施做出贡献 ”。然而，A-A- 并未解释申请人的工作将如何超越其个人客户，以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其领域。Cf.id. at 892（指出 Dhanasar 提交了具有证明力的专家信函，描述其具体研究的重要性及其与美国战略利益的关系）。

在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录并未显示申请人拟议的事业能够充分超越其客户，以表明国家重要性的方式更广泛地影响其领域。申请人未证明其拟议的事业具有雇用美国工人的重大潜力、将具有其他重大积极经济影响，或以表明国家重要性的方式更广泛地影响其领域。

2 我们使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

C. 其余 Dhanasar 要素

申请人未证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合 Dhanasar 框架的第一项要素。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人在 Dhanasar 框架第二项和第三项要素下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定”）；see also Matter ofL-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）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业的国家重要性，且不符合 Dhanasar 分析框架的第一项要素。因此，他未证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。