# JAN092024_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

案由：29463978 日期：2024年1月9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）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定申请人未能证明对所需工作要求的豁免、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。我们对本事项中的问题予以重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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，申请人必须证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。此外，申请人必须表明对工作要求给予自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项1，在符合以下条件时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的初始 cover letter 表明：

[申请人]，在欧美电气系统设计、标准和技术方面拥有极其丰富的知识和数十年的经验，将向使用欧洲技术的美国电气公司以及在美运营的德国、奥地利和瑞士电气公司提供高度专业化的咨询服务。具体而言，[申请人]将从事诸如但不限于电气行业内的施工、项目管理、管理、维护管理和销售管理咨询等活动，为上述公司提供服务。

此外，申请人提供了 H-C-T- 的商业计划，反映该公司的使命是“ [t]o share [the Petitioner's] global knowledge and experience from more than 40 years of construction and management in the field of electrical engineering in the most varied industrial branches international and national companies. ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份“ 拟议事业声明 ”，表明：

我的拟议事业是依托我在欧洲电气工程领域广泛的经验和知识，以及在以下领域超过30年的专业经验——开发、设计、规划、软件、自动化中PLC的调试、项目和产品管理、质量管理、机械和电气安装，以改进该领域并通过我的相关项目促进国家的发展，例如施工、项目管理、维护管理和销售管理咨询，向使用欧洲技术的美国电气公司以及在美运营的德国、奥地利和瑞士电气公司提供高度专业化的咨询服务，以便将我拥有的知识和经验传授给我所任职公司的员工，当然，也为了提升所提供安装服务的质量……

申请人还提供了一份“ 更新个人陈述 ”，反映：

……我在欧美电气系统设计、标准和技术方面拥有广泛经验，并计划向使用欧洲技术的美国电气公司以及在美运营的德国、奥地利和瑞士电气公司提供高度专业化的咨询服务。

我的事业是从事诸如但不限于电气行业内的施工、项目管理、维护管理和销售管理咨询等活动，为上述公司提供服务。

这将通过创建咨询公司 [H-C-T-] 来实现，以推进我的拟议事业，即实施我的开发和协议，在美国公司培训欧洲标准，以使其员工在工业机械和电气安装、文档、指南、协议等领域[原文如此]……

关于实质价值，事业的 merit 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人提供了关于广泛主题的文件，例如电气标准、外国直接投资、贸易投资、德国投资创造的就业、学徒制的重要性以及技能短缺。在此，申请人已表明其拟议事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍国民拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人主张上述广泛主题具有国家重要性，但申请人必须证明其通过其企业提供特定电气工程咨询服务的具体拟议事业具有国家重要性，而非电气标准、投资、学徒制或行业或领域的重要性。在 Dhanasar 中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[a] undertaking may have national importance for example, because it has national or even global implications within a particular field.” Id. 我们还指出，“[a]n endeavor that has significant potential to employ U.S. workers or has other substantial positive economic effects, particularly in an economically depressed area, for instance, may well be understood to have national importance.” Id. at 890。

申请人还主张，其“本案中的事业具有更大的国家重要性，因为[它]将直接解决STEM[科学、技术、工程或数学]短缺，尤其是电气工程师，以及电气行业熟练劳动力短缺。”然而，所称的职业或职业技能短缺并不使他的拟议事业在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。此外，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技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅在与美国科学和技术利益相关的方面具有实质价值，而且具有足够广泛潜在影响以证明国家重要性。3 另一方面，例如STEM中的拟议课堂教学活动，虽然在与美国教育利益相关的方面可能具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。4

2 一般见 5 USCIS Policy Manual D.2, https://www.uscis.gov/policymanual。
3 Id.
4 Id.

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。申请人未提供具体信息和证据以佐证其关于担任电气工程咨询师的预期影响达到国家重要性水平的断言。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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件表明其特定咨询服务如何能够充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛影响。

此外，申请人反复强调其经验、技能和知识。申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此处的问题在于，其拟议从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

最后，尽管申请人提供了商业计划书，但申请人未能证明其企业所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。虽然收入预测从第1年的37K美元增至第3年的126K美元，但商业计划书并未证明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。同样，尽管计划声称该企业将仅创造一个职位（给申请人），并可能在稍后日期再创造两个职位，但申请人未能表明此类未来人员配置水平将为佛罗里达州或该区域或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人未能证明此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于所有这些理由，记录未能证明，除了向其预期客户提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有上升到具有国家重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性的积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将没有实际意义。5

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁量。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

5