# JAN112023_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：24443524 日期：2023年1月11日

对内布拉斯加服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名工程师，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 job offer 要求，理由是符合国家利益。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未依据 Dhanasar 框架确立资格。此事现因 appeal 提交至本办公室。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)。本办公室对本案问题进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 审查，本办公室将驳回该 appeal。

I. 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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年 progressive experience，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊才能是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 本办公室进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，他们随后必须确立其值得以“国家利益”为由对 job offer 要求给予酌情豁免。本法第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，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）可作为酌情事项3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议 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议 endeavor；以及
- 权衡之下，豁免 job offer 要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2 分类

审理主任认定申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的资格。申请人提供了证据，证明其学习工程学并获得了外国工程学 Licentiate 文凭。审理主任查阅了 AACRAO EDGE 数据库，以确定申请人的外国教育是否与任何美国学位相当。AACRAO EDGE 数据库是关于外国教育美国等效性的可靠资源。欲了解更多信息，请访问 https://www.aacrao.org/edge。该数据库表明，Licentiate 文凭相当于美国学士学位。因此，申请人必须证明其在该专业领域拥有至少五年 progressive experience，才能符合持有高级学位的专业人士资格。
正如审理主任所指出的，来自 I I 的关于申请人在 I I 就业的信函“未表明 I I 在公司内的职位”，因此无法确定 I I 是有权可靠评论申请人就业情况的个人。尽管该信函称申请人于2003年8月至2014年6月工作，但本办公室认定所提供的证据不足以支持这一主张。除上述缺陷外，该信函未包含日期、信头，也未包含任何关于 I I 与申请人职业关系的信息。因此，本办公室质疑该信函的可信度和准确性，并认定其不足以支持申请人拥有至少五年该专业领域 progressive experience 的认定。

2 美国公民及移民服务局（USCIS）此前已确认这一两部分审理方法在特殊才能个人情形中的适用性。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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酌情性质）。

申请人提供了推荐信，证明其在 I I 于2014年8月至2017年1月就业；在 于2017年1月至2017年10月就业；以及在 I I 于2018年6月至2019年1月就业。4 尽管这些信函提供了一些关于申请人职位和职责的信息，以及写信人评论申请人就业情况的权限，但所提供的就业日期并未覆盖五年期间。这些信函未包含申请人就业的具体开始和结束日期。即使以对申请人最有利的方式将月份相加，累计时间也少于五年。因此，证据不足以确立申请人在该专业领域拥有至少五年 progressive experience。因此，本办公室必须撤回审理主任关于申请人是持有高级学位的专业人士的认定。此外，申请人未主张作为具有特殊才能的个人的资格，也未提交支持该认定的证据。

如前所述，申请人必须表明其具有特殊才能或是高级学位专业人士，本办公室才能触及国家利益豁免问题。本办公室认定，证据未确立申请人是持有高级学位的专业人士，也未确立其符合作为具有特殊才能的个人分类的监管标准。申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。由于申请人未确立 underlying 移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于根据本法第203(b)(2)(A)条本应符合分类资格的外籍劳工。然而，由于审理主任认定申请人未依据 Dhanasar 框架确立资格，且申请人主张该认定有误，本办公室提供以下补充分析。

B. 拟议 endeavor

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体 endeavor。endeavor 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。在确定拟议 endeavor 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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

在表格 I-140 上，申请人称其职位名称为 “ 工程师 ” 。在随申请提交的宣誓书中，他称 “ 我寻求在包括 I I 和 I I 在内的产品面向制造的设计（DFM）领域担任工程师。 ” 他打算提供专业知识，并 “ 向 DFM 公司提供解决方案，以显著缩短总预生产周期，并对美国整体经济产生积极影响。 ” 5 审理主任签发了证据请求（RFE）

4 申请人还提供了一封来自美国公司的信函， 然而，该信函称申请人于2019年10月开始就业。申请人必须在提交所请求福利申请时确立资格，并必须在整个审理期间持续符合该福利资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。由于该就业始于2019年7月提交申请之后，其不能作为提交时资格的证据。
5 申请人将制造设计（DFM）定义为 “ 设计零件、组件或产品以便于制造，最终目标是以更低成本制造更好产品的过程。 ”

通知申请人，除其他缺陷外，记录中对拟议事业的描述含糊且不充分。尽管申请人对补证通知（RFE）作出了回应，但其提供的证据并未包含关于其具体拟议事业的更多细节。审理主任否决了该申请，认定证据不足以支持申请人的工作如何延伸至其雇主之外，或如何使其拟议事业具有国家重要性。

申请人提供了关于DFM及____的概述，此外还提供了与____相关的文章。虽然这些证据可能确立Dhanasar第一项要件中的实质价值部分，但申请人依赖此类证据来确立拟议事业的国家重要性则属不当。在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。因此，尽管我们认可申请人所在行业的价值与重要性，但这并不必然确立其具体拟议事业的国家重要性。

为确立其拟议事业的国家重要性，申请人强调了其在多个职位上成功的过往表现以及其为雇主取得的成果。与审理主任一样，我们认定所提供的证据未能证实申请人的过往表现如何延伸至其雇主之外，从而对工程领域产生更广泛的影响。申请人强调，其为电气工程企业所做的工作将增加其雇主可开展的业务量，使其能够获得期限更长、规模更大的合同，进而创造就业、增加收入、促进资金流入经济并促进招聘。然而，他几乎没有提供关于其将服务的公司规模和数量、或计划承接的项目规模和数量的细节，也未估算其就业将创造的就业岗位数量或收入。在没有关于其拟议事业规模的额外信息或其他解释其将如何产生所声称影响的细节的情况下，证据不足以认定其拟议事业的影响将达到国家重要性的水平。此外，尽管申请人及其同事将申请人的专业知识、技能和解决方案标称为"创新"和"独特"，但记录中并未包含具体或详细的实例来证实这些标签。即使记录支持创新性或独特性的认定，申请人也未解释这将如何对行业或领域产生更广泛的影响，而非仅影响其特定雇主和客户。

证据还强调了申请人的个人和专业资质及其所获得的专业知识；然而，这些因素涉及Dhanasar框架的第二项要件。第二项要件"将焦点从拟议事业转移到外国人本人。"同上，at 890。此处的问题是申请人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。

在上诉中，申请人重申其寻求作为电气工程师就业的计划，但未提供关于其拟议事业的更多细节。6 他主要依赖先前提供的证据和论点，未回应审理主任所指出的缺陷。

6 尽管申请人提供了一封信函，证明与____的新就业以及该雇主有意将申请人提升至电气工程师职位，但该就业始于申请提交日期之后。

据此，我们认定申请人未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

证据未能确立足够详细的拟议事业，也未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其具备国家利益豁免的资格。对Dhanasar其余要件下资格的进一步分析将无实际意义。

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框架下资格的任何其余论点。参见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必要的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能确立其具备国家利益豁免的资格或在其他方面符合该豁免的条件。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉驳回。