JUL162024_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

案号：31459391 日期：2024年7月16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）

申请人是一名工业工程师，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或具有特殊能力的人员，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，认定申请人未能证明对所需工作要求的豁免（因而对劳工证的豁免）将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项上诉至本办公室。

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进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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分析框架。Dhanasar案指出，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：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 上诉中尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作要求（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在随申请提交的职业计划中，申请人表示他打算继续作为工业工程师在美国公司从事其领域的工作。他进一步表示，他的“主要目标是为行业寻求更高效、自动化、经济和有利可图的生产方式，但侧重于对环境侵害较小的清洁技术，对美国社会整体产生积极影响。”申请人还提供了一份他打算在美国作为工业工程师履行的具体职责清单。除职业计划和陈述外，申请人还提交了其学历证书副本、一份专家意见书、推荐信及其成就记录。

审理主任认定，尽管拟从事的事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟从事事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来重大积极经济影响、将广泛增进社会福利或文化丰富，或拟从事事业对美国经济带来的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，大体重申其职业和资格的利益，并主张他已证明其拟从事事业的国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项具有重大

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）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）。

[2] 记录显示申请人已获得生产工程学士学位，但不包含申请人具有至少五年该专业领域逐步提升工作经验的证据。申请人应注意这一潜在的资格不符问题，并准备在未来的移民程序中予以处理。

雇用美国工人的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，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分文件说明拟从事事业如何具有国家重要性。申请人提供了他作为工业工程师可为美国公司提供的各种任务和服务，如生产计划与控制、维护工程、项目管理以及环境影响管理。我们注意到，这些目标大多只是描述了工业工程师的典型职业职责，而非证明申请人具体拟从事的事业具有国家重要性。我们认可工业工程和制造业的重要性；然而，仅在这些领域工作不足以证明拟从事事业的国家重要性。相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。记录表明，申请人的拟从事事业实质上是一次求职。虽然我们认可申请人向私营公司和公共机构提供工程服务的意图，但国家利益豁免的目的不是为申请人提供求职或推进其个人职业的机会，而仅对国家产生附带利益。

申请人引用了讨论包括制造业行业趋势等各种主题的文章和报告。[3] 在上诉中，申请人还引用了各种国家和政府倡议，如“美国就业计划”、“振兴美国制造业与创新（RAMI）法案”、“可持续制造倡议（SMI）”和“制造业扩展伙伴关系（MEP）”。此处的问题不是这些倡议以及工业工程、制造业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——向私营和公共实体提供其特定的工业工程服务——具有国家重要性。虽然我们注意到出版物中的研究结果支持审理主任关于拟从事事业具有实质价值的认定，但它并未证明该事业具有国家重要性。我们认可工业工程服务的价值；然而，仅在一个重要领域工作不足以证明拟从事事业的国家重要性。

申请人还主张其事业属于STEM（科学、技术、工程或数学）职业。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。[4] 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。在此，申请人未表明其事业旨在推进STEM技术和研究或具有广泛影响，而仅是在STEM职业内工作以提供其有限的专业服务。

[3] 虽然申请人和其律师在整个记录中引用了大量文章和报告，但实际的文章和报告并未作为申请的supporting 证据提交。

[4] 参见一般6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

申请人提交至案卷的证据和论证无助于其履行举证责任和说服责任。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项条件的主张，申请人援引其背景、教育经历及其在所属领域的经验。申请人提供了其职业计划、学历资质、推荐信及其成就记录。5 包含对申请人所提供服务之证言的推荐信，并未描述其所获利益如何与上升至国家重要性层面的更广泛影响或任何具有国家重要性的经济影响相关联。申请人还提交了来自I I博士的专家意见书，I I博士是_____的制造工程教授。美国公民及移民服务局可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的咨询意见陈述用作专家证言。见Matter ofCaron Int'!, 19 I&N Dec. 791, 795 (eomm'r 1988)。然而，美国公民及移民服务局最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另见Matter ofD-R-, 25 I&N Dec. 445,460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见书的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。在论述Dhanasar框架第一项条件时，作者描述了美国制造业及其对美国经济的重要性。该意见书描述了制造业如何支持国家倡议，以及申请人的经验如何使其能够为制造业提供工业工程服务。该意见并未聚焦于申请人具体的拟议事业在工业工程领域具有预期影响，而是聚焦于制造业的重要性以及申请人作为工业工程师的经验将如何有益于美国。因此，该信件并未确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。该信件未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，案卷亦未包含充分的佐证证据，以表明申请人在工业工程领域的具体拟议工作在其领域具有更广泛影响，或对我国产生上升至国家重要性层面的重大积极经济影响。

虽然申请人的陈述反映其意图为其客户或雇主提供有价值的工业工程服务，但其未提供充分的信息和证据以具体指明拟议事业，或以其他方式证明其拟议事业的预期影响上升至国家重要性层面。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未上升至具有国家重要性的层面，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。案卷未通过佐证文件表明其事业如何充分延伸至其雇主或客户之外，从而以与国家重要性相称的层面更广泛地影响工业工程领域或美国经济。

申请人试图强调其事业通过减少制造运营的环境影响来增进社会福利或丰富文化所具有的更广泛影响。尽管实施可持续制造实践具有价值，但案卷未充分描述单个工业工程师的工作如何可能牵涉更大的国家

5 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

利益。提供工业工程服务可能直接使申请人的合作公司受益；然而，尚不清楚这是否延伸至申请人的雇主之外。这类似于某人的教学利益通常仅直接有益于所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升至国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅使特定雇主受益的活动，如申请人的拟议事业，不会上升至国家重要性层面。

申请人未表明其工业工程服务如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。申请人继续作出一般性主张，称其作为工业工程师的贡献将使公司“ 增加其竞争优势、加强其市场地位，并创造新的增长机会 ”。虽然申请人声称其服务将带来“ 影响整个国家的全国乃至全球连锁反应 ”，但申请人未充分解释或证明其具体事业如何具有任何预期的美国经济影响或就业创造。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，案卷未表明申请人工业工程服务对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”层面。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项条件。

申请人未确立拟议事业具有国家重要性，如Dhanasar第一项条件所要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。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关于Dhanasar其余条件项下资格的其余论证。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需就其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未确立其符合资格或作为裁量事项本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。