# JUL252024_08B5203 · 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：32748885 日期：2024年7月25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）

申请人是一名电气工程师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份以及特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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)。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)。本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位offer要求给予自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是拥有高级学位的专业人士。尚待确定的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人在整个程序中强调，他在电气工程和信息技术（IT）领域拥有超过11年的经验，以及相关的大学学位。他最初提交了说明其拟议事业的陈述，表明他将：

[P]提供其在电信、电气工程、软件工程和市场分析方面的专业服务，以影响美国的能源行业。[他]强调产品设计和创新的重要性。他将进行深入的市场调研，识别新兴趋势，并通过开发创新产品概念来满足客户需求……

我的拟议事业旨在[应对网络安全威胁]，通过实施无线通信系统、物联网解决方案、可持续能源技术和社区发展倡议，促进数字包容、创造就业、技术进步、增强网络安全，并以整体方法推动欠发达地区的社会和经济进步。

申请人提交了多种文件，包括其教育和经验的证据、描述其拟议事业某些方面及其将从事行业的陈述，以及推荐信和支持信。他引用了行业报告和文章，除其他事项外，讨论了移动电信系统近期技术进步及其全球意义、网络安全威胁对我国基础设施的影响，以及初创投资者对美国经济的重要作用。

他主张，通过其事业，他将为“ 持续学习和成长的文化 ”做出贡献，重点关注网络安全，因为网络安全“ 在保护关键基础设施和数据、建立技术信任和抵御不断演变的网络威胁方面至关重要 ”。他还声称，他将“ 专注于环境友好型解决方案，这体现了对可持续技术开发的审慎态度，使科学与技术同减少环境影响、降低碳排放和促进可再生能源采用等紧迫目标相一致 ”。

值得注意的是，审理主任发出了补件通知（RFE），要求提供申请人拟议事业的详细描述并附文件证据支持。然而，申请人未能充分回应这一方面。在RFE回复中，他重申了其作为电气工程师受雇期间将执行的各种IT相关任务，标题包括产品设计和

开发、研发与团队管理、项目管理与执行、物联网架构与连接解决方案、全球市场拓展与产品本地化，以及网络安全。他解释说，他将“为美国公司工作或作为顾问，专注于能源、电信和铁路行业。具体而言，我的咨询方式允许在这些行业做出灵活且有影响力的贡献，而无需建立新的商业实体。”

申请人还提供了一封来自ll（K-先生）的职位offer信，K-先生是W-E-的经理，作为其未来工作计划的证据。K-先生表示希望聘用申请人为系统专家，但未进一步解释该职位的职责将包括什么。虽然K-先生表示他“确信[申请人]的资质和能力与我们公司的方向特别相关，并将独特地有助于改善我们提供的产品、解决方案和服务”，但他没有解释申请人作为W-E-系统专家的受雇将如何以与国家重要性相称的水平为我国带来利益。尽管这封信表明一家美国雇主愿意聘用他，但申请人或K-先生均未提供详细描述，说明他将通过何种方式预期提供电气工程和IT相关咨询服务，并附文件证据支持。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人提交了足够证据证明拟议事业具有实质价值。然而，他们部分还认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并依赖提交给审理主任的证据，审理主任在否决申请时已审查并考虑这些证据。基于本办公室的重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即记录未提供足够证据，以说明申请人在该领域的具体工作如何能够以与国家重要性相称的水平充分影响美国利益或更广泛的能源、电信和铁路行业。虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟议开展的具体事业。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得到证明。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。

申请人在上诉中主张，审理主任“未能充分理解[其]事业将对各行业施加的系统性影响，以及它可能在国家层面促进增长和增强竞争力方面发挥的变革性作用”。他质疑审理主任关于记录缺乏足够证据“将其拟议事业与与国家重要性相称的重大经济利益联系起来”的认定。他援引记录中关于美国政府倡议、申请人将寻求就业的行业以及美国STEM就业重要性的证据，主张他“拥有应对这些行业关键挑战和机遇的专业知识，[无]论是优化能源系统、增强电信网络，还是改善铁路基础设施……”

应对这些行业的关键挑战和机遇，[无]论是优化能源系统、增强电信网络，还是改善铁路基础设施…… ”

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。申请人的大部分证据侧重于其将从事的行业的重要性以及STEM就业的一般性益处，而非其具体拟议事业对我国的好处。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第369页。综合考量所引用的文章、报告和统计数据，我们认定它们不足以支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还提供了一份由I I（F-先生）撰写的专家意见书，F-先生是其 own 电气工程咨询公司的总裁。F-先生赞扬了申请人的教育背景、经验、过往成功、个人品质及其取得的成果。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即该个人处于有利地位以推进其拟议事业，这“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人身上 ”。同上第890页。此处的问题在于，根据Dhanasar第一项要件，申请人的具体事业是否具有国家重要性。

重要的是，F-先生并未具体解释申请人通过其拟议事业将如何对美国产生重大的预期影响，包括其工作成果对美国能源、电信和铁路系统的国家或全球影响、其雇用美国工人的潜力，或通过其他积极经济效应。其信中提供的信息主要限于对申请人资格及其将从事的职业和行业的一般性观察。他未提供任何分析路线图，以阐明其认为申请人满足Dhanasar第一项要件的意见依据。当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。见Matter of Sea, Inc.，19 I&N Dec. 817（Comm'r 1988）。我们认定F-先生提供的意见书对本案的证明价值甚微。

同样，申请人提供了前雇主和同事的推荐信，这些信件概述了其工作成就，并作出一般性陈述，声称若其移民美国，其服务将有益于我国。显然，写信人高度评价申请人。然而，作者们未就若本申请获批申请人将专注的具体事业提供足够的明确性。例如，来自l I
I I的信件讨论了申请人与他们同在一家公司共事时所执行的工作，他对其在那里的成就表示赞赏。尽管他表示“ 我毫不怀疑[申请人]将在其未来职业生涯中继续取得非凡成就 ”，但他并未具体讨论申请人拟议事业的性质，也未解释其中提供的产品和服务将如何显著影响我国。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求福利的资格。Chawathe，同上。在此，记录未能确立其拟议事业将以与国家重要性相称的水平对该领域产生实质性影响。Dhanasar第890页。

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件的要求，其不符合国家利益豁免的资格。由于这一认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25-26（1976）（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见Matter of D-L-S-，28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10（BIA 2022）（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。