JUN052024_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：31284026 日期：2024年6月5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）

申请人是一名机械工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3基于上诉提交至本办公室。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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）的行列，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

申请人将事业描述为一项计划，“ 担任主要与海上风电场相关的外海建设项目的高级机械工程师或船舶运营经理。 ”申请人列举了已存在及正在开发中的海上风电项目，他可在这些项目中工作。申请人概述了其资历，并提供了关于海上风电场的概括性信息。申请人笼统地表示“ 技术整合和可持续性是该行业创造就业的催化剂。 ”然而，记录并未证明申请人在任何特定海上风电场的工作如何可能具有显著潜力，以雇用那些原本不会在所述风电场就业的美国工人。

审理主任认定“ 拟从事的事业具有实质价值 ”。然而，审理主任指出，尽管“ 申请人的工作有可能产生积极的经济影响并有可能创造就业，但没有书面证据证明这一点。 ”审理主任还指出，尽管记录涉及申请人拟工作的领域是否可能具有重要性，但并未证明申请人拟从事的具体事业的潜在前瞻性影响如何可能具有第一项Dhanasar要件所设想的那种表明国家重要性的更广泛影响。最终，审理主任认定，记录未能证明拟从事的事业是否可能具有第一项Dhanasar要件所要求的国家重要性。此外，尽管审理主任认定记录满足第二项Dhanasar要件，审理主任还认定记录不满足第三项Dhanasar要件。参见同上，第888-91页。

在上诉中，申请人主张，他此前关于“ 能源行业多么重要 ”的概括性陈述以及他提供的关于其“ 广泛背景 ”的信息，包括“ 他在该行业为自己和他人实现的众多里程碑 ”，证明拟从事的事业具有国家重要性。申请人重申了关于其资历和过往工作经验的信息，以及关于海上风电场的概括性信息。

申请人还概述了《行政程序法》（APA），5 U.S.C. § 551及以下各条，以及其可能如何被违反，但未澄清申请人认为审理主任对基础福利请求的决定如何可能违反了其所描述的APA所设想的“ 机构在制定、修改或废止规则时必须遵循的程序 ”。由于申请人未具体主张审理主任对基础福利请求的决定违反了APA的规则制定程序，申请人也未详细说明其如何可能违反，我们无需进一步处理申请人对APA的提及。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该非公民拟从事的具体事业 ”并且“ 我们考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或那些“ 具有雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。同上，第889-90页。

我们首先注意到，申请人对自身资历的提及，包括其过往工作经验，与第二项Dhanasar要件相关，即个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业，审理主任已对此作出处理。参见同上，第888-91页。然而，申请人对自身资历的提及，包括其过往工作经验，与第一项Dhanasar要件无关，即个人拟从事的具体事业是否可能兼具实质价值和国家重要性。参见同上。由于申请人对自身资历的提及，包括其过往工作经验，与确定其拟从事的具体事业是否可能具有国家重要性无关，因此它们不满足第一项Dhanasar要件。参见同上。

其次，申请人援引的关于海上风电场的概括性信息以及“ 能源行业有多么重要 ”与行业或领域的重要性有关。然而，如上所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性。相反，问题在于个人拟从事的特定事业的潜在预期影响是否具有表明国家重要性的那种更广泛影响。见同上第889页。申请人援引的概括性信息并未涉及申请人、其拟从事的特定事业，以及其拟从事的该特定事业如何可能具有“ 在某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”、“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”，或其他表明国家重要性的更广泛影响。见同上第889-90页。因此，申请人在上诉中援引的概括性信息并未证明拟从事的事业如何可能具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。见同上。

我们认可，已经存在和正在开发中的、申请人拟在其中工作的海上风电项目雇用或计划雇用美国工人。然而，仅仅提议为已经雇用或计划雇用美国工人的雇主工作，并不

能凭拟从事的事业本身确立“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济影响 ”。见同上。记录并未证明申请人在其所确定的任何潜在雇主处的工作活动将如何影响各实体雇用美国工人的计划。相反，各实体似乎雇用或计划雇用美国工人，无论它们是否也雇用申请人。因此，记录并未证明申请人拟从事的特定事业将如何影响各实体雇用美国工人的潜力，无论是否显著。

进而，记录并未证明申请人为任何潜在雇主所做的工作将如何具有“ 在某一特定领域内的国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”。见同上。相反，这些风电场要么已经建成，要么已经由申请人以外的某一个人或某些人设计完成。即使申请人的工作可能影响由他人已经建成或设计的风电场中的流程，记录也未证明此类工作如何会具有达到Dhanasar第一项要件所设想的“ 在某一特定领域内的国家甚至全球影响 ”水平的更广泛影响。见同上。与此相关，申请人拟在其中工作的海上风电场的经济影响似乎无论申请人是否会在任何特定风电场工作，都会在当前或未来投入运营时产生。即使申请人的工作可能影响其将工作的任一风电场的经济影响，记录也未证明此类影响如何会达到表明国家重要性的重大积极影响的水平。见同上。

总之，申请人未能证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式证明其理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。