JUN202023_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：23791761 日期：2023年6月20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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定记录未能证明其有资格并因此在自由裁量上值得获得国家利益豁免。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)。经重新审查，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基础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能力（exceptional ability）的个人。该法第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逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得在“国家利益”上获得对工作要求的自由裁量豁免。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，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；
- 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。

二、分析

A. EB-2分类的资格

申请人提交了证据，证明其于2012年7月在委内瑞拉的Universidad [已隐去] 获得机械工程师学位，且该学位等同于美国经认证的学院或大学的机械工程学士学位。他还提交了多封就业信函，显示在获得该学位后，他曾在Universidad [已隐去] 担任讲师，并在机械工程领域担任培训和技术职务。审理主任认定该证据确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。然而，经审查该证据，本办公室不同意并撤销审理主任的决定。

证据确立申请人持有等同于美国经认证的学院或大学学士学位的外国学位。为证明其在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验，申请人提交了其简历和数封雇主信函。这些信函显示，在2011年至2018年某时的若干期间内，他在Universidad [已隐去] 兼职从事教学工作。虽然他所教授的科目与机械工程领域相关，但其专业和拟议事业是作为项目经理从事机械工程项目。因此，该证据未能显示其在其专业领域获得了学士学位后的经验。

还提交了其前经理来自[已隐去]一家大众和保时捷汽车经销商的信函。这些信函核实了其简历，并显示他于2013年3月至12月在该处担任支持工程师和技术培训师，并于2014年7月至2015年7月增加了高级现场主管的职务。这些信函在描述其职责时较为含糊，但足以显示其作为机械工程师的工作。然而，它们未表明申请人在此期间是否全职工作。

另一封信函由[已隐去]（委内瑞拉）的副总裁提交，该公司名称与申请人在美国设立的公司名称相似，信函称其于2014年10月至2019年10月“ 提供服务 ”担任工程运营经理。虽然该信函提供了一些关于其职责的细节，表明他开发和指导了与多个行业相关的工程项目，但它同样未表明这是全职工作。

[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本质上属于自由裁量）。

此外，另一家委内瑞拉公司（CVM）的一封信函称，申请人作为机械工程师“ 工作超过4年 ”直至2019年5月离开。信函进一步表明，在此期间他培训技术员、进行挖掘机的维护和修理、改进计算机系统的组装和拆卸方法，并监督机械师和技术员。然而，本办公室注意到，该所述就业期间与归于申请人的Universidad [已隐去]（委内瑞拉）就业期间同时发生，因此不清楚他是否持续工作或每周为任何这些雇主工作超过数小时。此外，该就业未记载于申请人的简历中，而申请人在填写并签署表格 ETA 750（外籍工人就业认证申请）时引用了该简历，并证明其内容（包括其就业经历）真实准确。

由于就业时间段重叠、缺乏对申请人工作的详细描述，以及缺乏对申请人就业身份和工作时数的解释，本办公室认定该证据未能确立申请人自2012年7月获得学位之日起至2019年12月提交申请之日止，在其专业领域获得了至少五年逐步提升的经验。尽管他提交了更近期工作经验的证据，但所请求分类的资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，本办公室不同意审理主任在此事项中的决定，并认定申请人未能确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。由于他未主张自己为具有特殊能力（exceptional ability）的个人，他不符合基础EB-2移民分类的资格。

B. 国家利益豁免
申请人拟通过其设立的佛罗里达公司[已隐去]（美国）担任项目经理。在此职位上，他计划继续向美国公司提供机械工程服务，包括规划和执行机械、电气和工业项目。

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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中得到证明。在确定拟议事业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。

在其决定中，审理主任认定申请人的事业具有实质价值，并有关于美国制造业和供应链问题的政府和行业报告作为支持。本办公室同意证据显示了拟议事业在商业领域的实质价值。

关于国家重要性，审理主任首先指出，申请人未提交证据证明[已隐去]美国通过创造就业或通过收入对地方或区域经济产生的潜在积极经济影响。此外，他指出记录中的推荐信，特别是来自申请人一位客户[已隐去]的推荐信，显示了对该客户公司及其客户的影响，但未证明在机械工程或

项目管理领域产生更广泛的影响。此外，他认可了关于制造业部门和供应链问题的证据，但指出申请人的拟议事业与这些问题的解决方案或影响关联不足。基于此分析，审理主任认定记录未能确立申请人拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了记录中的证据，并提及显示其业务持续经营的证据，例如申请提交后数年的年度纳税申报表以及与客户的电子邮件。但申请人未充分解释该证据如何支持其拟议事业的国家重要性。相反，该证据支持审理主任的结论，即该美国公司的经济影响仅限于其客户，因此不具有Dhanasar案所要求的更广泛影响。

申请人还侧重于美国政府针对COVID-19疫情所暴露的制造业和供应链薄弱环节所采取行动的证据，并称其拟议事业与政府报告中就此问题提出的建议“直接一致”。具体而言，他主张，由于其拟议事业的重点是为制造业的中小型公司提供服务，他将帮助减少美国对外国进口的依赖。但正如审理主任所述，证据并未显示申请人为其客户所做的工作将如何可能对制造业产生更广泛影响或解决供应链问题。此外，我们注意到记录中包含的白宫报告《建设韧性供应链、振兴美国制造业和促进广泛增长》侧重于半导体制造、大容量电池和制药等特定行业，而证据并未显示申请人将向这些行业的客户提供服务。因此，该证据并未显示其具体的拟议事业——即Dhanasar分析框架第一项要件下分析的重点——如其所称与这些既定的政府目标“直接一致”。

此外，申请人指出，专家意见书的作者也得出结论认为其事业具有国家重要性。然而，在得出这一结论时，该意见书作出了与申请人拟议事业无关的预测。例如，作者称申请人“将被邀请在讲座、大会和研讨会上发言”，并因此“将其知识传播给该领域的其他专业人士”。但在其应审理主任补件要求提交的陈述中——其中他详细描述了其拟议事业——申请人并未表示他打算进行此类演讲。

该意见书的作者还认为，申请人的拟议事业“具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他实质性的积极经济影响”。然而，申请人并未表明他打算雇用除自己以外的任何人。USCIS可自行决定将作为专家证词提交的意见陈述用作咨询意见。见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责就外国人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。在如本案这样，某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问时，USCIS无需接受该证据或可给予其较低权重。Id.

基于上述所有理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，他不符合第一

项Dhanasar分析框架要件。由于申请人必须满足该框架的全部三项要件才有资格获得国家利益豁免，我们保留对以下事项的评估：申请人是否处于有利地位以推进其事业，以及总体而言，豁免EB-2类别的职位offer要求是否符合国家利益。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题已对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士类别成员资格，因此不符合 underlying EB-2 移民类别的资格。此外，他未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此不符合该类别职位offer要求的国家利益豁免资格。

裁定：上诉被驳回。