MAR072024_03B5203 · 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：30108478 日期：2024年3月7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）

申请人是一名专攻运营管理的工程师，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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豁免该分类的工作要求（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符合资格。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-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）。

一、法律

为证明符合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的人士。高级学位是指高于学士学位的任何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以上的逐步晋升经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“在国家利益下”行使自由裁量权豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页，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]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 有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。

申请人称其拥有超过18年作为能源工程师的经验，在大型企业的设施管理方面拥有丰富经验。其设施管理经验涵盖工业地产和医疗地产。申请人拟继续其职业生涯，以“帮助美国设施管理公司提升其效率和成本效益”。他称其拟从事的事业将“提高能源效率、促进能源稳定性，并在减少浪费及设施运营和管理成本的同时改善质量控制和效率”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、一份附有财务支持证据的职业计划、一封专家意见书以及推荐和支持信函。他还提交了讨论COVID-19疫情对各行业影响的行业报告和文章。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括更新的个人陈述、额外的推荐信、申请人的工作录用证据以及关于设施管理领域的行业报告。

在其更新的个人陈述中，申请人称，除继续其作为设施管理能源工程师的职业生涯外，他还打算继续深造。他称其计划

[1] 另见 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] 记录显示申请人持有2002年授予的美国学士学位同等学历，其后有五年以上的逐步晋升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

“ 攻读能源管理硕士和博士学位，专注于可再生能源和可持续系统，特别是太阳能和风能，[以]帮助美国减少能源进口和化石燃料使用，从而减少温室气体排放。 ”他还称其将参加新技术的培训。

在审查申请人的补件回复后，审理主任认定申请人已提交充分证据证明其拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其拟从事的事业，或权衡之下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。审理主任认定，记录未能证明申请人的拟从事事业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，或申请人的工作将在其事业领域产生超出其自身企业和客户范围的更广泛影响。此外，审理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其未来对美国的贡献带来的利益、对其贡献存在紧迫的国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任作出了“ 法律和事实上的错误结论 ”。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其值得国家利益豁免。

A. 实质价值和国家重要性

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中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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内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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人提交其个人陈述和职业计划以支持其拟从事事业的 national importance。如前所述，为证明国家重要性，申请人必须证明拟从事事业的影响。在Dhanasar中，本办公室指出，“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。同上，第889页。

在其职业计划中，申请人描述了能源工程师的角色和职责。他还讨论了工业、医疗和数据中心房地产日益增长的需要和需求。该

随后，申请人描述了他作为能源工程师在各类房地产领域工作的经验和专业成就。尽管申请人称其在设施与运营工程及管理方面的经验将“支持美国的经济发展”，但他并未以充分的独立、客观证据支持这些主张。他没有描述或解释其具体拟议事业——作为能源工程师和设施经理为美国雇主工作——将如何产生潜在的前瞻性影响。他也没有描述其拟议事业可能带来的重大经济影响。在讨论国家重要性时，USCIS政策手册列举了工程师拟议事业的示例。“[W]hile engineering is an occupation, the explanation of the proposed endeavor should describe the specific projects and goals, or the areas of engineering in which the person will work, rather than simply listing the duties and responsibilities of an engineer.”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l), https://www.uscis.gov/policy-manual。在此，尽管申请人将其领域描述为能源工程，但他未以足够详细的程度描述其具体项目和目标，以确立其拟议事业的国家重要性。

申请人在其职业计划结尾列出了两家“将对[其]技能有强烈兴趣”的雇主。然而，申请人未提交来自这两家雇主中任何一家的录用通知证据。记录中包含一份录用通知和一份面试请求，其中[已隐去]表示空缺职位为“Electric Engineer”，但该录用通知并未描述拟议职责。记录中也没有关于该公司的信息以证明其与申请人拟议在工业、医疗保健和数据中心房地产的设施管理中担任能源工程师的事业直接相关。来自[已隐去]的面试请求表示空缺职位为“Solar Energy Consultant”，但未描述拟议职责，也未解释该职位与申请人具体拟议事业的关系。3 申请人未解释其与任一企业的潜在雇佣将如何产生超出该公司或其客户范围的更广泛影响，例如重大积极经济效应、对社会福利的广泛提升，或对有价值技术进步的贡献。

申请人提交了描述设施管理和能源工程领域的文章和行业报告。然而，这些报告均未涉及申请人的具体拟议事业。4 华盛顿特区能源与环境部网站的一段摘录讨论了2006年《绿色建筑法》，该法“要求所有非住宅特区公共建筑达到美国绿色建筑委员会LEED环境保护认证标准的‘银级’或更高等级”。然而，申请人并未提议在华盛顿特区工作，也未解释该信息与其具体拟议事业的相关性。一篇日期为2022年7月、题为“Facility management - statistics & facts”的文章描述了该领域，并提供了市场规模和顶尖公司的信息。然而，申请人未表明他将与文中提及的任何公司合作，也未解释该信息与其具体拟议事业的关系。申请人的大部分证据涉及该领域的一般情况，而非其具体拟议事业。如上所述，审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意。然而，此处

3 对该公司的网站进行搜索显示，其是一家住宅太阳能解决方案安装商。见 https://wwwJ _com/（2024年3月7日访问）。
4 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，我们已审查并考虑了每一份。

我们正在审查的是国家重要性。即使将文章和报告作为一个整体并结合全部情况考虑，我们仍认定它们不支持申请人具体拟议事业具有国家重要性的认定。
申请人还引用了[已隐去]的[已隐去]所准备的专家意见。我们承认该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，[已隐去]概括描述了能源工程师的角色，并称“ [申请人的]工作在能源工程领域有需求且具有国家重要性 ”。[已隐去]还讨论了一项“ 指示联邦机构管理其建筑、车辆和整体运营以优化能源和环境绩效、减少浪费并降低成本 ”的行政命令。然而，在描述其拟议事业时，申请人未表明他将在联邦建筑上工作或为联邦机构工作。[已隐去]未讨论申请人具体拟议事业的细节。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格认定的推定证据。Id.

在此，该咨询意见几乎没有证明价值，因为它未实质性地涉及申请人具体拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。[已隐去]未详细说明申请人的具体拟议事业将如何对美国产生前瞻性影响，包括对能源工程的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极经济效应。其意见属一般性质，结论是能源工程师提供具有国家重要性的服务。“ In determining national importance, the officer's analysis should focus on what the beneficiary will be doing rather than the specific occupational classification. ” 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。Foreman博士未对申请人的具体拟议事业提供实质性分析，也未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张审理主任作出了错误的法律和事实结论。申请人未指明审理主任对法律的错误适用。尽管我们承认审理主任错误地将申请人的拟议事业称为“ 咨询工作 ”而非直接受雇于美国公司，但申请人未解释该错误如何具有实质性或如何导致错误的法律适用。申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就，以及能源工程的趋势。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未确立其拟议事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将无实际

意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言豁免工作录用要求及因此豁免劳工证对美国有益。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE答复提交的相同支持证据。审理主任已充分处理先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足Dhanasar第一项和第三项要件及有资格获得国家利益豁免方面的不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。