MAR222024_05B5203 · 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：30323046 日期：2024年3月22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）

申请人是一名电力系统项目经理，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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其有资格获得所请求的分类，也未能证明豁免该分类的工作邀请要求（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 Christa'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，其未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已确认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。参见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需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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的人士。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)。

一旦确立EB-2签证分类的资格，申请人还必须证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未界定“ 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级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其拥有超过10年作为专攻电力系统的电气工程师的经验。其拟从事的事业是受雇为电力系统项目经理，在美国运营和监督能源项目。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一封描述其拟从事事业并主张有资格获得国家利益豁免的说明信，以及其拟雇主（位于北卡罗来纳州）出具的意向书。他还提交了推荐和支持信函，以及讨论电气工程领域并将工程确定为美国国家倡议的行业报告和文章。

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的机会，以尝试确立其有资格获得所请求的分类和国家利益豁免。申请人对RFE的回复包括一份个人陈述、一封更新的推荐和经验信、一份更新的简历，以及一封核实其在北卡罗来纳州_____就业的信函。

在其更新的个人陈述中，申请人称其拟从事的事业是与雇主I_____I合作，“ 在电气设备和系统的设计、开发、安装、维护和维修方面提供全面支持。 ”

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人未能证明其有资格获得所请求的EB-2分类，因为记录未证明其拥有五年全职、逐步提升的学士后经验。她还认定，申请人已证明其处于有利地位能够推进其拟从事的事业，且其提交了足够证据证明其拟从事的事业具有

[1] 另参见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裁决中）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性质）。

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级重要性，或综合权衡豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。审理主任认定，记录未证明申请人的拟从事事业将产生达到国家级重要性水平的利益、触发重大积极经济影响或更广泛地影响该行业。此外，审理主任认定，申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、其贡献涉及紧迫的国家利益、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，并主张审理主任“错误地适用了更高的证明标准……并且在案件审理中未能考虑所提供证据的整体。”在其上诉书面论证意见中，申请人提及记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明其符合EB-2分类并有资格获得国家利益豁免。

A. 拥有高级学位的专业人士

申请人主张，其凭借等同于美国学士学位的外国教育以及该专业领域超过五年的学士后经验，符合高级学位专业人士分类的资格，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。其未主张符合具有特殊能力人士的资格。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包括证据证明申请人拥有“高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位[或]美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域至少五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，申请人必须在提交时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)。

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a]官方学术记录，表明[该个人]拥有美国高级学位或外国同等学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]官方学术记录，表明[该个人]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，表明[该个人]在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录包括由I_____I颁发给申请人的一份题为Titulo de Ingeniero的文凭和学业成绩单。申请人还提交了一份学历评估，证明其拥有于2010年4月9日授予的等同于美国电气工程学士学位的外国学位。该学历评估引用了全球教育电子数据库（EDGE），这是一个由美国大学注册与招生官员协会

（AACRAO）创建的外国教育资历评估网络资源。[2] USCIS认为EDGE是关于外国资历等同性的可靠信息来源。根据EDGE，Titulo de Ingeniero代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位。

根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求，申请人必须证明其自2010年4月9日起的学士后经历。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。申请人称其自2010年9月至2021年12月受雇于洪都拉斯的I[已隐去]一家移动服务提供商，担任工程类职位且职责逐步提升。

审理主任认定，记录未能证明申请人在提交申请时拥有五年的渐进式学士后经历。具体而言，审理主任指出，一封核实申请人在I[已隐去]就业的信函未说明其所担任的职位为全职雇佣。

在审查全部记录后，我们认定申请人已按优势证据标准证明，截至提交申请之日，其依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)拥有五年的渐进式学士后经历。因此，申请人已证明其拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的advanced degree（高等学位）。审理主任决定中的此部分予以撤回。

B. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于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。在判断拟议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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找 ” 拟议事业的“ 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。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” 同上，第890页。

如上所述，申请人称其拟议事业是在美国从事电力系统领域的电气工程师工作。在初始提交时，申请人提交了一封来自北卡罗来纳州D[已隐去]一家“ 专注于户外生活各个方面的设计与建造公司 ” 的信函。[已隐去]表示有意聘用申请人为“ 电力系统项目经理 ”。该信函包含对该职位的描述，称该职位的主要工作职责是“ 监督电气系统的安装以及为门廊、

2 AACRAO是一个非营利性专业协会，拥有超过11,000名高等教育招生与注册专业人员，代表40多个国家的2,600多所院校。参见 http://www.aacrao.org/who-we-are。

围栏和露台供应电力，用于住宅和商业建筑。”审理主任在补件通知（RFE）中指出，该信函未能证明申请人为[已隐去]所做的工作将超出该公司或其客户的范围。

在回应补件通知时，申请人提交了一封来自[已隐去]的信函，称申请人于2023年4月开始受雇于该公司，并已参与两个项目。该信函未说明申请人的职位名称或工作职责。尽管记录中包含一份概述[已隐去]两个项目的演示文稿，但该演示文稿由申请人自行准备，在没有独立、客观的佐证证据的情况下，证明价值甚微。记录中未包含对未来项目的描述，也未包含关于[已隐去]或其业务活动的任何信息。申请人未能证明其就业将充分超出其雇主或其客户的范围，从而对行业或领域产生更广泛的影响。

在Dhanasar案中，我们指出，“我们寻找”拟议事业的“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。”在其个人陈述中，申请人声称其拟议事业将通过改善能源部门和基础设施以及发展清洁能源，对社会福利产生广泛影响。然而，申请人未能以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人的陈述不够具体或详细，使我们无法在不考虑申请人打算实施这一目标的具体方式的情况下，抽象地评估其潜在的前瞻性影响。记录中未包含关于申请人雇主或未来项目的信息以支持其主张。申请人未解释其在一家公司的就业将如何产生超出该公司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，或对推进一项有价值技术的贡献。

申请人提交了关于工程领域的文章和行业报告，以及一份表明科学、技术、工程和数学（STEM）是国家倡议的行政命令。3 其中一篇文章题为“电力系统工程——未来职业”，讨论了该领域的职业机会类型和就业前景。然而，该文章日期为2014年，距今近10年，未提供对该行业的当前评述，也未指明具体地理位置。一份East Coast Power Systems网站的打印件讨论了“电力系统对现代社会的影响”，但未包含作者或日期。申请人未解释该信息与其拟议事业的相关性。一份由美国国家工程院Charles M. Vest先生所作演讲的打印件讨论了美国需要更多工程师。然而，该演讲日期为2011年，且并非针对申请人在电气工程或电力系统领域的具体事业。

在判断国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及工程行业整体，而非其具体的拟议事业。尽管我们同意STEM很重要且可能是国家倡议的主题，

3 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份材料。

但我们认定，这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。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，我们在此审查的问题是 national importance（国家重要性）。即使综合考虑这些文章和报告以及全部情况，记录中关于申请人拟议事业的信息或证据仍不足以显示具有证明国家重要性的广泛潜在影响。

申请人还引用了由[已隐去]的[已隐去]博士准备的专家意见。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]博士概括描述了申请人的经历，并称申请人“ 作为电气工程师的工作具有国家重要性，在国内外塑造可持续且高效的能源格局。 ”然而，[已隐去]博士未讨论申请人具体拟议事业的细节，包括其在美国受雇于单一企业将如何产生国际影响。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。同上。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的推定证据。同上。

在此，该咨询意见证明价值甚微，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。其意见具有概括性，强调申请人的资质并得出结论认为能源可持续性和效率具有国家重要性。“ 在判断国家重要性时，官员的分析应聚焦于受益人将做什么，而非具体的职业分类。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual（着重号为原文所加）。[已隐去]博士未对申请人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并在使用的技能。

申请人主张，该驳回决定存在缺陷，因为审理主任未考虑记录中的全部证据。虽然我们同意，审理人员应当考虑记录中的相关证据，但申请人未能充分支持其关于存在审理主任未予考虑的相关证据的主张。申请人未引用或说明哪些具体证据未获考虑。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所主张的证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。

申请人继续依赖其将提供的服务、其个人和专业素质与成就以及能源与电力系统的普遍重要性所主张的实质价值。然而，如上所述，证据未能充分证明拟议事业具有国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未能如Dhanasar框架第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，其不符合国家利益豁免的资格，且进一步

对第二项和第三项要件下权衡因素的讨论将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件提出的上诉论点。4 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

申请人已依优势证据标准证明其拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的高等学位，审理主任决定中的此部分予以撤回。然而，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或作为裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 即使我们已处理其余问题，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，但申请人未能确立其国家重要性，也未能确立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。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，并解释了该证据为何不足以证明申请人满足Dhanasar第一项和第三项因素且有资格获得国家利益豁免。申请人在上诉中的主张未能证明其满足Dhanasar全部三项要件。