MAY042023_07B5203 · 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：26399895 日期：2023年5月4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）

申请人是一名电气工程师，寻求以拥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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可以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，认定申请人未能证明豁免所需工作邀请、并因此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。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。

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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属自由裁量性质）。

- 拟议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议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

二、分析

申请人在美国一所经认证的大学获得管理信息系统理学硕士学位。因此，其符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。尚待确定的问题是，其是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

第一项，实质价值和国家重要性，聚焦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。在确定拟议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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算继续在美国担任电气工程师。在回应补件通知（RFE）时，申请人就其拟议事业陈述如下：

[申请人]作为电气工程师和长期项目经理在美国的存在将有利于国家利益。尽管他主要驻于佛罗里达州，但他将把其电路配电盘设计的技术知识带给全国众多公用事业公司。他有与同事和该领域专业同行分享知识的历史，并且他与用于制造电气配电盘板的高端工业规模硬件密切合作。

[申请人]为其工作的公司销售和维护面向最终用户的电气配电盘。配电盘疏导发电厂产生的高压电力，并作为防止短路的最后一道防线，短路会导致最终用户电力中断，并可能损坏由电力驱动的最终使用产品的内部机构……由[申请人]设计和建造的配电盘可作为防止该常见事故的保护。

他的存在提升了美国电气配电盘工程和设计的技术与商业分析的熟练程度。其现任雇主，I I I为众多工业规模最终用户帮助管理能源流程。[申请人]在组织内保持技术创造力的能力，是公司和整个行业进一步成功的关键。

2 关于该三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但其未能证明该事业具有国家重要性。申请人最初提交了一份来自 的文件，详述其声称设计的新一代低压开关设备的目的、结构和功能。申请人还提交了雇主的信函，描述其对雇主系统工具的技术贡献、其设计配电盘的工作、其在多个设施成功管理各种项目的情况，并证明其品格和职业道德；本办公室注意到，申请人的经验和技能是Dhanasar框架第二项中审查的因素。审理主任认定，证据未能证明申请人的拟议事业在某一特定领域或行业具有国家或全球影响；审理主任得出结论，申请人关于其事业影响的断言未能证明其事业将具有任何前景性国家影响，指出申请人不能在没有证据的情况下推断该事业的影响。审理主任补充说，正如AAO在Matter of Dhanasar中认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，申请人未能证明其拟议事业有望充分超越某一组织及其客户，从而更广泛地影响行业或领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中称审理主任“ 错误认定了基础申请的事实，错误解释了适用法律，并将该错误解释作为否决申请的依据，因此应作出新的决定。 ”虽然申请人未对这些断言作详细阐述，但其坚持认为，记录中的证据按照优势证据标准确立了其国家利益豁免的资格。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人强调，申请人雇主的信函 [3] 证明了其工作的国家重要性：

[申请人]在国际范围内对关键基础设施项目作出了重大贡献。他的工作跨越从美国到委内瑞拉到加纳。作为其领域最有才华的电气工程师之一，[他]能够为数千名用户提供日常生活的实质性改善，这些用户受益于安全高效的电气控制配电盘设计和建造，使各种大型基础设施项目中的公用事业得以运作。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 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，特别是在

3 该书面论证意见描述了申请人与I I的工作，补件通知回复中包含一封来自I I的信函，确认申请人于2020年开始在该公司工作。由于申请于2019年提交，该信函不能作为证明申请人资格的证据。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求职业移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格。

例如，经济萧条地区很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

申请人以其在先前雇主处的成功以及其工作在帮助向某些建筑群和客户提供能源方面的重要性来描述其事业。申请人未提交证据证明其在为某公司提供电气工程服务中的特定角色将如何对能源系统维护或设计解决方案领域产生国家重要性的影响。虽然申请人先前雇主的信件谈及他为客户管理项目和开发配电盘的经验，但这些信件并未表明他在该领域的持续就业将如何在全国层面影响该领域。同样重要的是，尽管其事业属于STEM领域，但这并不自动表明其符合国家利益豁免的资格。具体而言，STEM事业必须在Dhanasar第一项要件方面同时具有实质价值和国家级重要性。4

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其有意继续担任电气工程师，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。正如审理主任在决定中所言，在Dhanasar案中我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其雇主及其客户的范围，从而以与国家级重要性相称的水平影响能源系统维护与设计领域或更广泛的美国经济。记录中不包含任何证据表明申请人的就业给美国区域或国家经济带来任何利益，且该利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不满足Dhanasar框架的第一项要件。

记录未确立拟议事业的国家级重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回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有关Dhanasar框架下资格的其他论点。5

III. 结论

申请人未证明其拟议事业的国家级重要性。申请人未确立其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、影响经济萧条地区、或以其他方式为美国带来实质性积极经济影响。由于申请人未满足Dhanasar分析

4 一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。
5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见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）。

框架所要求的第一项要件，他未确立其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请仍予驳回。

裁定：上诉被驳回。

5