MAY302024_04B5203 · 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：30681087 日期：2024年5月30日

对内布拉斯加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）

申请人是一名系统工程师，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的基础分类资格且其事业具有实质价值，但他未能证明其事业具有国家重要性、他处于有利地位推进拟议事业，或者总体而言，豁免所需工作邀请及因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。尽管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 (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）可酌情决定，1若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 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推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能证明其事业的国家重要性。申请人的拟议事业是“作为系统工程师，运用我的知识开发和推出新系统和产品”，并“帮助不同行业的公司改进其内部流程并更有效地实现其目标”。申请人还补充说，“为开始我的事业，我将特别专注于食品行业，目标是开发创新系统以优化该领域的流程。”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人再次表示：“我打算作为系统工程师，在质量、产品和运营工程方面提供我的专业服务，通过在美国的创新影响该领域。”

尽管申请人有上述主张，初次申请或RFE回复均未提供关于其未来事业的创新或其预期影响的有说服力的细节或佐证文件。相反，申请人的陈述和信件一般讨论了系统工程师需求的增长和工程行业的人才短缺，以及他在前雇主工作期间使用的过往项目和技术。本办公室认可申请人协助公司创建高效创新系统的事业具有实质价值；但确定事业国家重要性的相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性。相反，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”并“考虑其潜在的预期影响”。同上。

本办公室在Dhanasar中指出，“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”同上。申请人提交了两份单独的专家意见书作为其事业国家重要性的证据，但这些信件的作者总结了申请人简历和陈述中已提供的信息，例如其教育和就业背景，以及相关行业和职业的统计数据和展望。例如，来自_____制造工程系教授 的专家意见书解释说，申请人专长于“食品行业和分装饮料零售中的嵌入式系统……”以及

1 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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

“ 定制解决方案——面向IoT（物联网）的SOC（片上系统）编程 ”，以及“ ISO 9000认证的实施和生产开发 ”。然而，该信件主要讨论制造业的经济意义和小企业对美国经济的重要性，而非详述申请人的具体事业和创新。

另一封来自_____运营管理助理教授 的专家意见书声称，申请人“ 开发了定制解决方案，包括面向IoT设备的片上系统编程，以应对消费者和客户面临的挑战 ”。然而，该信件也未提供关于申请人创新解决方案的细节，而是一般性地论述系统工程师在“ 降低风险和管理复杂性 ”方面的关键作用以及STEM专业人士对经济的重要性。该信件声称申请人的事业“ 支持国家重要领域，因为它有助于增强国家的技术能力并加强其在全球舞台上的战略地位 ”，但未提供佐证信息以支持该事业具有达到国家重要性程度的广泛影响。

作为酌情事项，本办公室可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，本办公室将不予采纳或给予较低权重。同上。本办公室最终负责就该个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。同上。在此，该参考意见证明价值甚微，因为评估人未实质性地论述该事业的细节。

在上诉中，申请人主张其事业具有国家重要性，因为系统工程师职业总体上“ 本质上涉及与整个领域的各种利益相关者、合作伙伴和协作者的互动 ”，且作为系统工程师“ 本质上是协作性的，并在更广泛范围内产生影响 ”。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录并未证明作为个体系统工程师为一家或多家公司工作如何产生如此重大的经济活动，以致达到“ 重大积极经济影响 ”的程度。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人关于其事业具有“ 深远影响 ”如“ 经济增长、就业创造、收入增加和社会福利 ”的主张过于牵强，不足以充分表明拟议事业的影响达到与国家重要性相称的水平。

申请人还主张其事业“ 有助于工程流程的创新和效率，这对各个行业乃至国家经济具有重大影响 ”。然而，申请人未在上诉中提供任何新证据以佐证其关于事业创新和广泛影响的主张。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。记录中包含招聘人员表示有意雇用申请人的电子邮件，以及赞扬其处理过往项目和在与食品行业系统工程师相关的各种技术方面技能的推荐信；然而，此类关于申请人经验、技能和能力的证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，

这将“把焦点从拟议事业转移到外籍人士身上”。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。根据Dhanasar第一项要件，问题在于申请人拟从事的具体事业是否具有国家重要性。

申请人还主张“我的拟议事业与更广泛的美国政府加强STEM的倡议相一致”。然而，仅仅从事STEM领域的事业并不自动证明符合国家利益豁免资格，尤其是当申请人并不打算推进STEM技术与研究，而是寻求作为个体系统工程师工作时。申请人未提供关于该事业对该领域广泛影响的佐证文件，因此未能证明其事业将超越其雇主及其客户范围而达到国家重要性层面，正如Dhanasar认定课堂教师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。同上，第893页。

因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，因而未能证明符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回理由对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（指出“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。