NOV262024_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：34829245 日期：2024年11月26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/企业家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人已证明其符合国家利益豁免的资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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案指出，美国公民及移民

服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下内容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
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格。本办公室同意。[2] 关于国家利益豁免，审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，或综合权衡豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。审理主任未涉及申请人的拟议事业是否具有实质价值的问题。

申请人是一名机械工程师，打算开设一家“汽车机械工程领域的咨询、顾问和解决方案公司”。他表示自己在该领域拥有超过15年的经验，包括担任铁路工程师和列车运营主管，以及生产流程的审计师和顾问。此外，申请人表示其拟议事业“基于美国的汽车机械市场”，且其事业将在全国层面服务于企业对企业“（B2B）市场”。该B2B市场包括工厂和车辆组装商、汽车租赁机构、汽车零部件公司、车辆经销商和车辆保险公司。

在初始提交时，申请人提交了其教育背景、经验和拟议事业的证据。经初步审查后，审理主任签发了证据请求（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立EB-2分类和国家利益豁免资格的机会。[3] 申请人对RFE的回复包括一封附有已提交证据摘录的说明信、Dr. I[已隐去]的专家意见信、一份商业计划书以及已提交的证据。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主职位offer和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定申请人未证明拟议事业的国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟议事业，以及综合权衡豁免职位

[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性质）。

[2] 申请人提交了教育文件和成绩单，显示五年的课程学习，以及一份教育评估，说明申请人的学位等同于机械工程理学学士学位。此外，申请人提交了工作信函，表明其在该专业领域拥有至少五年学士学位后的逐步提升经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

[3] 由于文书错误，审理主任认定申请人的案件因未及时回复证据请求而被视为放弃。申请人提交了重新开案动议，审理主任于2024年4月24日批准了该动议。

offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。本办公室同意申请人未确立Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，并对剩余问题保留意见，因为国家重要性问题本身即具有决定性。

A. 国家重要性

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。事业的 merit 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。[4] 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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人主张其已满足Dhanasar框架的全部三项要件。关于国家重要性，申请人称其事业具有国家重要性，因为它将维持美国“在全球汽车市场中的竞争力，推动创新和尖端技术的采用”，这对技术和工业领导地位至关重要。他还声称其事业将有助于应对气候变化、培训一支“准备好引领技术创新”的熟练劳动力队伍，并通过创造就业机会减少当地失业。他还声称其事业将减少交通事故、提高公共安全并加强美国汽车产业。

在审查全部证据后，本办公室认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。[5] 本办公室着眼于记录“潜在预期影响”的证据，以评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，本办公室认定记录未证明申请人的拟议事业足以超越其企业客户群，在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响车辆工厂和组装商、汽车租赁公司、汽车零部件公司、经销商和保险公司。此外，申请人未证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力或 otherwise 提供实质性积极经济影响。申请人未证明其公司的预期商业活动、人员配置水平和由此产生的税收收入可能对_____[已隐去]佛罗里达地区（他计划在该地区运营）或美国产生实质性经济利益。

虽然证据表明申请人有意向美国汽车机械市场提供企业对企业服务，但其关于更广泛影响的论点未得到充分支持，且似乎与其拟议事业关系疏远。申请人主张其拟议事业与美国关于关键和新兴技术（CETs）、创业精神、STEM以及美国机械工程专业的政策相一致，并且

[4] 审理主任未就申请人事业的实质价值作出认定。本办公室认定申请人已证明其事业的实质价值。“[M]erit 可在没有直接或可量化经济影响的情况下得到确立。”6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1) 引用 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892 (AAO 2016)。

[5] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

佛罗里达州。他还援引了移民对美国的重要性以及潜在的就业创造。他提到供应链和商业潜力、税收征收，以及对经济萧条地区的积极影响。他还援引了知识转移的价值，以及未具名的经济、环境、文化和社会影响。然而，记录中没有足够的证据支持申请人的主张。虽然申请人声称他的事业将“ 提供旨在重新制定生产流程的创意服务 ”，但他并未证明该目标将如何确切实现。申请人未表明他的事业将提供“ 改进的制造流程 ”或类似的成果，从而转化为该领域的全国性影响。Id. at 889。

对申请人商业计划的审查表明，他预见其事业将创造就业（为工程师、技术人员和其他专业人员）、推动技术创新、减少碳排放、通过提高车辆安全性挽救生命，并加强汽车生产链。在提供了战略概述后，申请人的商业计划并未详细说明预期目标将如何在运营层面实现。例如，商业计划指出，技术创新将源于“ [对研究与开发（R&D）的]重大投资[，]将使公司能够在能源效率、车辆安全和自动化方面创造先进解决方案。 ”然而，记录中的证据并未提供具体细节，表明该事业将如何实现申请人的主张。

申请人提交了一封来自I教授I的专家意见信。我们承认，该专家意见信包含了对拟议事业全国重要性的一项声称的分析。在审查了申请人的资格并就申请人为何有条件开展该事业提供意见后，I教授I基于四个理由断言该事业具有全国甚至全球影响。第一，I教授I指出，申请人在环保意识、可持续实践方面的经验“ 使他与该领域的其他专家区别开来 ”。第二，I教授I指出，申请人的“ 咨询公司寻求雇用 ”工程师并“ 实施电动汽车（EV） ”。第三，I教授I引用了一篇关于汽车行业的文章，得出结论认为申请人将“ 开展重要工作 ”并“ 传授其知识 ”给他人，从而社会福利将得到增强。第四，I教授I指出，申请人的事业与拜登-哈里斯政府加强交通系统环境可持续性的意图相一致。
然而，I教授I的信并未有意义地说明申请人的拟议事业将如何实施以在该领域产生全国或全球影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极影响。因此，我们赋予该信较少的证明价值。例如，I教授I指出，申请人在可持续实践方面的经验使他与众不同。然而，申请人的能力涉及Dhanasar第二项要件——他是否有条件开展该事业——而非该事业的全国重要性。关于I教授I称申请人的公司将寻求雇用工程师的陈述，没有任何内容表明在一个佛罗里达大都市区雇用有限数量的工程师将如何达到全国或全球影响。总之，由于专家意见信缺乏关于该事业目标将如何实现或达到全国重要性规模的详细分析，其证明价值极小。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，可以赋予其较少的权重。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。Id.

由于申请人未确立其拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第二和第三项要件将没有实际意义。因此，我们拒绝触及并在此保留我们对申请人在Dhanasar第二和第三项要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；see also 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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未确立资格，或作为裁量事项本不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。