NOV292023_01B5203 · 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

案卷编号：28467173 日期：2023年11月29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）

申请人是一名工业仪表专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士，或者作为替代，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以行使自由裁量权，豁免所需的职位邀请，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的职位邀请、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进行重新审查。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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然该法及相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，USCIS可以行使自由裁量权，批准国家利益

豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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预期影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，“ 以推进其作为工业仪表专家的职业生涯，并借此运用其在该领域多年积累的深厚知识来开发、实施和提供咨询。 ”申请人进一步表示，他将“ 向美国私营和公共部门的小型和大型企业提供服务。 ”申请人还补充说，其“ 专家级的独特技能对于需要提高质量、提升生产力和效率、实现生产流程自动化以及降低成本和在美损失的企业之成功至关重要。 ”

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人表示其工作将直接影响仪表技术领域和美国经济，因为他将从事“ 电气安全和工业机械设备、旨在服务于该行业预防性和纠正性维护市场的液压设备维护，包括工业液压工具的改造、翻修和调整，以及ABB、IRB、KRCT4机器人的电气维护和编程。 ”申请人进一步表示，他将在石油和天然气行业提供仪表工艺和维护方面的服务。申请人指出，其拟从事的事业将通过“ 大量精密仪器的可用性，相应地带来产品质量的提升和工厂停机的减少——无论计划内还是计划外，停机始终对生产计划、消费者可及性、价格上涨等产生重大影响 ”来证明其具有国家重要性。此外，申请人表示，由于其作为仪表技术员的高资质和丰富经验，他将减少工伤事故，从而改善石油和天然气行业美国工人的工作条件。申请人主张，作为仪表技术员，他将创造提高美国和世界生活水平的机会，因为其工作将帮助制造资本品的制造企业。

审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人将其对审理主任补件请求的回复部分复制

到其上诉中，实质上重复了被审理主任驳回的相同论点。申请人再次概述其过往就业经历和资质，并主张其过去的贡献和成就表明其已经并继续做出具有重大影响的贡献。申请人重申其作为仪表技术员已经履行和将要履行的一般职责。由于上诉书面论证意见与对补件请求的回复大部分相同，申请人未提供证据以克服审理主任在否决决定中所述的关切。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，本办公室侧重于“ [该非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“ 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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

如记录所述，拟从事的事业似乎有利于申请人的雇主及其客户；然而，它似乎不具有表明国家重要性的更广泛影响或重大积极经济影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。具体而言，申请人述及最大化公司利润、提供现场仪表服务以确保符合安全和环境法规，以及总体上帮助制造业从而改善美国经济；然而，记录并未以具体、有证明力的信息确立申请人的仪表技术员事业将如何产生超出其雇主及其客户的利润、客户服务和工作安全等范围的更广泛影响。参见 id.。尽管申请人主张其事业将促进创造就业，且其提供服务的公司将更有能力为美国雇员创造就业机会，但记录并未以有证明力的信息确立其事业可能创造的就业类型、其事业可能促成的就业人数、这些工人将在何处工作，以及可能确立该事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的其他细节。参见 id.。此外，尽管申请人主张拟从事的事业将有助于资本品的制造并创造提高美国和世界生活水平的机会，但申请人并未具体解释其事业将如何广泛影响制造业，也未确立拟从事的事业将具有表明国家重要性的更广泛影响。参见 id.。

在上诉中，申请人进一步指出，USCIS“ 一贯表示，估算某人工作预期影响的一种方式是评估该个人过去的成就。 ”我们首先注意到，他并未以已公布裁决的引注或政策文件的引用支持这一陈述。其次，申请人对先前就业经历、资格以及过去贡献和成就的提及，在Dhanasar第一项要件的语境下属于不当援引。尽管个人的经历、资格、贡献和成就是Dhanasar第二项要件——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——的实质考量因素，但它们对Dhanasar第一项要件——即某一具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和全国重要性——并非实质考量因素。见同上，第888-91页。与此相关，申请人关于制造业岗位需求以及雇用技术人员以增加制造业岗位需求的益处的提及属于不当援引。

如上所述，在确定全国重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见同上，第889页。

综上，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的全国重要性；因此，他不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项和第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必解决的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免资格，亦未能证明其以自由裁量方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。