OCT022024_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：33951550 日期：2024年10月2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）

申请人是一名安全工程师，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。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 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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)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)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须随后证明其值得对工作要求“ 在国家利益 ”下行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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, 889 (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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未能证明符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并驳回上诉。

A. 国家利益豁免

Dhanasar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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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未来影响。同上。

记录反映申请人打算在美国跨多个行业担任安全工程师。根据申请人的职业计划，他打算“开展风险分析并识别特定工作环境中的潜在危害和脆弱性，主要在建筑、工业、农业和采矿部门，旨在通过专门技术和工具实施预防措施并创造安全的工作环境。”他将与企业密切合作，“最大限度减少工作场所事故、伤害和相关成本”，并计划“实施有效的安全措施，促进提高生产力、减少停工时间并增强企业运营的整体效率。”作为安全工程师，申请人声称他可履行多项关键职能，包括制定实施工作安全法规的战略计划、在工作环境中提供健康和安全培训，以及通过创造舒适且生理适应的工作环境来减少疲劳和不适，从而提高员工生产力和效率。鉴于其在国外的安全工程师经验，申请人声称他将“对该行业作出具有重大意义的贡献”。

此外，申请人主张他将“通过积极参与社区项目、志愿服务……并与公众分享其专业知识，为公共安全倡议作出贡献”，并且他将“参与与安全相关的倡导和教育倡议”。最终，申请人声称其工作将通过

[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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

减少工作场所事故和伤害的经济负担并创造稳定可靠的劳动力，显著惠及美国经济。此外，他声称由于工人安全改善，其工作将有助于社会福利。

为支持其事业，记录包含两份职业计划、一封专家意见信、多封推荐信、有意在美国雇用申请人的美国雇主的信函，以及与申请人过往项目相关的照片和信息。此外，申请人还引用了多篇行业文章、报告和政府出版物，提供关于工作场所伤害和死亡、安全项目重要性、安全项目经济效益以及旨在打击危险工作场所的法令的统计数据。 [2]

经审查完整记录，审理主任认定，虽然申请人证明了其事业的实质价值，但申请人未表明其与美国公司的工作如何达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。具体而言，审理主任认定记录未显示其工作将对其领域产生更广泛影响，超出对其潜在雇主或客户的利益。此外，审理主任认定申请人未确定其打算在美国开展的具体项目。而且，审理主任认定申请人未证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，主张其事业“无疑具有国家重要性，鉴于其对经济、商业部门、技术进步和社会福利的广泛影响。”然而，在这样做时，他主要依赖此前向审理主任提出的相同论点，未解释审理主任在其结论中如何出错，也未确定可直接归因于其事业而非其行业的“广泛影响”。并且申请人未回应审理主任关于申请人未确定其计划在美国开展的具体项目的认定，也未提供对其更广泛影响的见解。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性。申请人的上诉主张主要依赖安全工程师职业和行业的重要性，而非其具体事业的未来影响。但在Dhanasar中本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，指出“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上 at 890。

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

尽管申请人在案卷中的陈述反映其有意为其未来雇主和客户提供有价值的服务，但案卷并不支持其关于其工作将对该领域产生更广泛影响、超出对其直接雇主或客户的潜在利益的主张。例如，他虽然主张通过提供培训并与其他安全专业人员合作，他将为行业标准的制定作出贡献，但他并未解释任何预期的培训将如何以与国家重要性相称的层面传播至该领域，或如何产生“ 行业标准和最佳实践的制定 ”，而非仅惠及其直接雇主和同事。例如，申请人并未表明任何最佳实践，即使被其雇主或客户采纳，会以其他方式对该领域产生更广泛影响。未指明该领域具体影响的一般性结论性陈述证明价值甚微。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'yGen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，申请人在上诉中主张其将“ 利用自动化、机器人技术和人工智能[以]优化流程、提升工作场所安全并推动可持续性 ”，但申请人并未表明依赖这些工具将如何对该领域产生更广泛影响、超出对其雇主和客户的直接利益。同样，我们认可案卷中的证据反映美国政府对提升劳动者安全的关注，但申请人未充分解释并以证据支持其拟议事业将如何对这些广泛的政府倡议产生国家性影响。在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Dhanasar at 893。在此同样，我们同意审理主任的意见，即案卷未表明申请人的拟议事业将充分延伸至其潜在雇主或客户之外，以与国家重要性相称的层面更广泛地影响其领域。

并且我们同意审理主任的结论，即申请人关于其领域存在短缺的主张以及来自潜在美国雇主的意向函并不能确立其具体事业的国家重要性。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使某一安全工程师个人的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。申请人关于国家重要性的若干主张可合理地适用于该领域任何对其雇主运营产生积极影响的安全工程师，但国会并未就该职业的工作邀请和劳工证要求提供一揽子豁免。

案卷中的证言证据，包括专家意见函和推荐信，在确立申请人事业的国家重要性方面同样证明价值甚微。例如，在Dr. A-A-出具的专家意见函中，其重点主要在于申请人的背景以及职业安全领域的重要性以确立国家重要性，结论认为其将为美国企业带来利益，但Dr. A-A-并未解释这些利益即使实现，将如何广泛影响该领域。USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持请愿的专家函件并非资格的推定证据。

Id.，另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。在此，专家意见函和推荐信的大部分内容在申请人具体事业的国家重要性方面缺乏证明价值。

案卷亦未确立申请人的事业“具有雇用美国劳动者的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”参见Dhanasar at 890。在上诉中，申请人主张，通过创造安全的工作环境，其事业将带来经济利益，因为其工作将提升美国企业的声誉并避免代价高昂的工作场所伤害。但申请人的经济主张主要依赖于推进职业安全的累积经济利益，而非确立申请人的事业将如何产生Dhanasar所设想的重大经济利益。Id.。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人未提供可归因于其具体事业的预计就业人数和收入增长，以确立可直接归因于其事业的重大经济利益。请愿人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

并且，尽管我们认可申请人拥有成功的职业生涯并为其前雇主执行了若干关键项目，但请愿人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移至外籍国民。”Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。我们认定其未能证明。

基于上述全部理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

B. 作为高级学位专业人员的基础分类资格

尽管由于申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，请愿必须被驳回，但经对案卷进行重新审查，我们将撤销审理主任关于申请人符合EB-2移民分类中高级学位专业人员资格的认定，因为案卷不支持该结论。具体而言，尽管我们认可案卷确立申请人具有相当于美国学士学位的外国学位，但案卷未确立申请人获得了五年的学士后经验。

如前所述，“高级学位”的法规定义在相关部分规定：

美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年的渐进式经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（着重号为原文所加）。

为证明五年的学士后经验，请愿人必须提供“ 由现任或前任雇主出具的函件形式的证据，表明[请愿人]在专业领域具有至少五年的渐进式学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。函件还必须包括“ 对[请愿人]所履行职责的具体描述。 ”8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

记录显示，申请人于2015年7月完成其学士学位，随后于2017年5月完成了一项职业安全工程的lato sensu专业课程。申请人并未主张其lato sensu课程等同于美国硕士学位的国外同等学历，记录亦不支持此种认定。3 因此，为证明其已获得高等学位，申请人必须证明其在完成学士学位后已获得该专业领域五年的渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。尽管申请人提供了一封信函记录其自2009年10月至2015年1月的经验，但由于该经验发生于其2015年7月完成学士学位之前，我们不能将该经验视为满足监管要求。因此，我们只能考虑以下记录其学士后经验的证据：自2016年3月至2017年11月担任职业安全技术员，任职于 （1年8个月）；自20184年7月至2019年3月担任安全职业技术员，任职于 （8个月）；自2020年11月至2021年3月担任职业安全技术员组长，任职于
（4个月）；以及自2021年2月至2022年1月担任HSE主管，任职于_____（12个月）。这共计约3年8个月的经验。

因此，申请人已确立的专业领域学士后经验不足五年，且未表明其具有高级学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。由于申请人未表明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性，发出补件通知以进一步调查和分析申请人EB-2分类的类别资格将无法律意义。尽管如此，申请人应准备在任何未来提交的文件中处理此问题。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下资格认定的其余论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

3 我们还查阅了美国大学注册与招生官员协会的全球教育电子数据库（EDGE），该数据库指出lato sensu项目旨在职业发展与专业化，并导向专业证书而非研究生学位。参见American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge。
4 虽然申请人的简历表明其在该公司的任职始于2018年2月，但该信函仅确认其自2018年7月起任职。尽管如此，即使该信函记录了额外的五个月经验，申请人仍未能证明其拥有五年的学士后经验。

裁定：上诉被驳回。

7