OCT132023_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

案号：284467 44 日期：2023年10月13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）

申请人是一名电信工程师，请求归类于基于就业的第二优先（EB-2）移民签证类别，并豁免该类别的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（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）有裁量权豁免工作邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果他证明豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心代理主任否决了申请。主任认定申请人作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员符合EB-2类别资格，并同意其拟从事的工作具有“ 实质价值 ”。但主任最终结论认为申请人不值得给予国家利益豁免。在上诉中，申请人主张主任适用了错误的证据标准，并忽视了以下证据：其事业具有“ 国家重要性 ”；他“ 处于有利地位 ”推进该事业；以及豁免美国工人保护将有利于国家。

申请人负有以优势证据证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们结论认为他未能确立其拟议事业所主张的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

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所请求的EB-2移民签证类别的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供工作，并获得DOL认证以在美国永久雇用该非公民。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免工作邀请/劳工认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护将符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人另外符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则如果其证明以下各项，则可能值得豁免工作邀请/劳工认证要求：

- 其拟议的美国工作具有“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”；
- 其“ 处于有利地位 ”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 拟议事业

申请人系委内瑞拉出生公民，在其本国就读大学，获得电信工程学士学位（titulo de ingenerio de telecomunicaciones）。此后，他在电信领域积累了约10年工作经验。他寻求在美国继续担任电信工程师。

B. 高级学位专业人士

申请人提交了证据，证明其委内瑞拉大学学历等同于美国电信工程学士学位。他还记录了其在电信领域拥有至少五年渐进式、学士后经验。因此，我们同意主任的认定，即他已证明其符合所请求的EB-2移民签证类别作为高级学位专业人士的资格。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词定义为包括“ [a] 美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域拥有至少五年渐进式经验 ”）。

C. 实质价值

拟议事业无论“ 具有创造重大经济影响的潜力 ”还是涉及“ 研究、纯科学和促进人类知识 ”，均可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的拟议事业可以改善美国电信基础设施并提供实质性的经济和社会效益。因此，我们也确认主任关于申请人事业具有实质价值的认定。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，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带来的影响。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅关注

美国的一个地理区域。同上，at 889-90。“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人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，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

主任认定证据不足以证明申请人的拟议事业将对美国产生超出其雇主及其客户的影响。与Dhanasar类似——在该案中我们认定向大学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）科目不会对教育领域产生足够广泛的影响以达到国家重要性——主任认定申请人未能表明其网络工程活动将显著推进电信领域或具有国家经济影响。

申请人最初表示其打算为一家美国制服公司担任网络云工程师。但在回应主任的补充证据请求时，他表示一家美国数字工程公司将改为雇用他担任光纤工程师。

在上诉中，申请人主张其拟议事业基于其新工作具有国家重要性。他质疑主任的认定，即在其新工作与先前职位存在重大差异的范围内，USCIS不能考虑新工作，因为该工作代表其事业的变化或一项新事业。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在“ 提交福利请求时 ”确立资格）；另见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (AAO 1998)（禁止申请人在提交申请后对申请作出重大变更）。但我们无需确定申请人的事业是否已发生变化，因为即使基于其新工作，记录亦未能确立其事业的国家重要性。

申请人主张主任忽视了申请人陈述中关于该事业国家重要性的证据。申请人表示，他将设计、开发和实施光纤网络，以满足国家对高速宽带互联网服务的需求。他说，他的设计将使运营商能够估算成本、识别节约机会、避免网络“ 停机 ”并提高运营商的投资回报。申请人因此主张其工作将有助于国家的经济增长和竞争力。通过分享项目上的技术专长和最佳实践，他还主张他将促进行业内的协作，确保下一代网络更快部署。

然而，申请人未提供关于其拟议工作范围的充分证据。如前所述，在评估国家重要性时，我们必须关注特定拟议事业的潜在影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，实质价值和国家重要性，关注外籍国民拟从事的特定事业。 ”）（强调为原文所加）。我们认识到电信工程领域对互联网能力作出重要贡献，影响美国经济增长和竞争力。但申请人未能证明他将从事的特定项目在电信领域或对国民经济具有国家影响。申请人表示其当前项目将使两家全国性互联网服务提供商受益。但记录未表明该特定项目是否影响全国性或区域性服务。此外，他未提供关于该项目经济范围或对经济萧条地区任何潜在影响的信息。

申请人还主张主任忽视了三位美国大学电气工程、计算机科学以及网络安全与信息技术教授的专家意见信的部分内容。教授们陈述了申请人在其新工作中的以下国家影响：

- 用光纤电缆替换铜线将提高美国互联网服务的可靠性和速度。
- 互联网改进将防止延迟、停机和损失，并且在越来越多的美国人在家远程工作之际创造新的就业机会。
- 网络升级将扩大美国互联网的接入和覆盖范围。
- 政府举措旨在重建美国基础设施并增加互联网接入。
- 更多美国居民能够在家工作，减少了该国的碳排放。
- 电信对国家的安全、保障和教育日益重要。

我们认可申请人的工作将有助于具有全国重要性的目标。但教授们的信函并未证明其具体事业具有全国性影响。这些信函侧重于电信领域，而非申请人特定的拟议工作。因此，教授们的信函未能确立其拟议事业的全国重要性。

申请人进一步主张，“ USCIS在分析[其]拟议事业的‘ 全国重要性 ’时，适用了比‘ 优势证据 ’更严格的证明标准。 ”

然而，申请人并未提供审理主任据称适用更严格标准的实例。审理主任的决定引用了适当的证明标准：指出“ 申请人未提交相关、具有证明力和可信的证据，以优势证据证明其符合所请求福利的资格。 ”参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。该决定并未以其他方式表明审理主任适用了更高标准。因此，记录不支持申请人的主张。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有全国重要性。因此，我们将维持对申请的否决。

我们关于该事业全国重要性的裁定解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其推进拟议事业的定位以及豁免对美国的所谓利益的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。