OCT292024_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：34867575 日期：2024年10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）

申请人是一名电气工程师和项目经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，并寻求对该分类所附工作要求进行自由裁量的国家利益豁免。《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该申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请、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，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作要求进行自由裁量的豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 他们处于有利地位以推进其拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请从而豁免劳工证要求将有利于美国。Id.

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，裁定USCIS对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

II. 分析

审理主任认定，且记录（包括申请人的美国工程学士和硕士学位及相关大学成绩单的证据）显示，他符合作为高等学位专业人士的 underlying EB-2 分类资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(A)。

上诉中的剩余问题是，他是否值得根据 Dhanasar 框架及其必要的三项要件获得自由裁量的国家利益豁免，其中任何一项要件均具有决定性。在该框架下，第一项要件“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”侧重于申请人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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；在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 2

审理主任最终认定，尽管拟议事业具有实质价值且申请人处于有利地位以推进其事业，但证据未显示其具有国家重要性，因此他未满足 Dhanasar 的第一项要件。3 在上诉中，他未提交任何新证据，但澄清了其拟议事业并重申其国家利益豁免资格。我们认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。

申请人打算继续在本国担任电气工程师和项目经理，从事“ 可再生能源发电系统的工程设计、开发和建设 ”，以提高电力和能源网格容量的效率和可靠性。

尽管作为可再生能源领域电气工程师和项目经理的拟议事业具有价值，但证据未证明其具有雇用美国工人的重大潜力、对美国产生重大积极经济影响、在其潜在雇主和客户之外对国家或全球层面广泛影响行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。Id. at 889-890。

在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖其学术资历和作为电气工程师和项目经理的过往经验，如其简历、陈述、先前的工作邀请函、支持信以及关于该行业重要性的通用行业报告和文章所示。他进一步重申，鉴于其背景、专业知识以及行业对合格个人的需求（该行业已被政府机构和其他实体确定为关键和新兴领域），其拟议事业将产生重大积极的经济和社会影响。然而，所引用的证据和主张侧重于其技能和职业，这与 Dhanasar 的第二项要件相关，并涉及他是否处于有利地位以推进其事业，且“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。为评估 Dhanasar 第一项要件下拟议事业的国家重要性，我们考虑并寻找事业“ 潜在前瞻性影响 ”的证据，并评估申请人拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非

2 审理主任（在补件请求中）认定申请人模糊定义的拟议事业妨碍了 Dhanasar 评估。考虑其整体主张和证据，我们认定其足够详细，且此处不再进一步处理该问题，因为如下文所述，Dhanasar 的国家重要性要件对本上诉具有决定性。
3 审理主任还认定证据未满足 Dhanasar 的第三项要件。

其拟从事的职业或行业的重要性。Id. at 889。在此，作为电气工程师和项目经理，他拟从事设计和开发清洁可再生能源系统，他声称该系统将以环境可持续的方式提高能源容量和相关系统的效率和质量。然而，他并未具体声称，且记录中也不包含证据表明，他本人已开发或将开发将对美国行业产生广泛影响的新型系统。记录中也没有足够证据表明，他通过过往经验获得的所称工程方法和管理专业知识已被或将已被本国行业采用，或以其他方式具有深远影响。尽管我们承认拟议事业可能对其职业生涯产生积极影响，但申请人未能有说服力地解释，且记录（主要包括其主张、支持信以及通用行业报告和文章）未能证明其作为电气工程师和项目经理继续工作的拟议事业将如何如其所称对美国行业产生国家或全球影响，超出其潜在雇主和未来客户的范围。

例如，记录缺乏关于所称经济影响和雇用潜力的详细和具有证明力的证据，如直接归因于拟议事业的财务或就业预测。申请人也未声称他本人将雇用美国工人，或其在公司的职位将导致雇用美国工人。此外，他未具体说明，且记录缺乏证据表明，其拟议工作以其他方式如何影响美国经济或惠及经济萧条地区。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（裁定具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的拟议事业可能表明国家重要性）。除了笼统重申可再生能源行业的重要性（他声称该行业将在该领域创造建设和运营就业机会），并重申其事业还将显著惠及（未指明的）“ 农村和低收入社区 ”外，记录缺乏详细、客观的证据表明他将如何具体促进和提升其拟议工作的重要性至国家层面。此外，他未界定其未来创新发展目标以及他将如何实现其声称将提供显著益处的相关目标。因此，申请人基于其背景、支持信和通用行业报告的一般性主张未能显示其拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id.

申请人尽管如此仍继续依赖其学术资历、专业知识以及能源行业的重要性。然而，如前所述，拟议事业的重要性取决于其具体的潜在预期影响，而非取决于其基于自身资格拟从事的职业或行业。Id. at 889-890。因此，国家利益豁免的目的并非为可能存在就业机会的美国求职提供便利。任何寻求该豁免的人必须证明其拟从事的“ 特定事业 ”具有国家重要性。Id.

他还主张其教育背景和拟议事业属于科学、技术、工程和数学（“ STEM ”）领域。但在此，记录中不包含有说服力的解释或具体证据，表明作为一名电气工程师和项目经理、在上述学科（无论是否属于STEM领域）中具有发展目标，具有更广泛的影响，或以具有国家重要性的方式具体推进STEM目标，或以其他方式显示出Dhanasar案所设想的国家重要性。Id.；另见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，

https://www.uscis.gov/policymanual（指出就第一项要件而言，与所有案件一样，证据仍必须表明STEM事业具有国家重要性）。

虽然我们认可其希望为美国可再生能源行业及其经济做出贡献的意愿，但他未能以具体、有证明力的证据证明其拟议事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或对其未来雇主和客户之外产生重大经济或社会影响。他未满足Dhanasar案的国家重要性要件，因此未能确立其获得国家利益豁免的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（指出申请人负有确立其资格的举证责任，且根据该标准，我们除考虑证据的数量外，还考虑证据的质量，例如相关性和证明力）；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

由于所认定的拒绝理由，即申请人无法满足Dhanasar案的第一项要件，对本上诉具有决定性，我们在此不处理审理主任关于国家利益豁免Dhanasar案第二项和第三项要件的裁定。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需处理对最终决定不必要的问题）。

裁定：上诉被驳回。