SEP042024_02B5203 · 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：33359060 日期：2024年9月4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，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室进行上诉审查。

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

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第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递进的工作经验，等同于硕士学位。

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 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基础 EB-2 分类中高级学位专业人士的资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

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。事业的价值可在商业、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的前瞻性影响。同上。

申请人最初表示，其打算运用“作为[电]气[工]程师在美国工作的专业知识和技能”，以便“使寻求创新其性能和技术的美国公司受益”。鉴于其在电磁兼容性（EMC）和电磁干扰（EMI）测试方面的经验，申请人声称其将确保“飞机及其他车辆或设备的正确功能”，并帮助飞机制造商改进安全特性以应对 EMI。在其职业计划中，其提供了在航空业担任电气工程师的工作经验摘要，特别是关于 EMI/EMC 测试，包括航空电子系统中的雷电和高强度辐射场（HIRF）测试。最终，申请人声称，基于其在航空业的经验和知识，其将能够与美国公司合作，“改进技术、优化投资，并帮助在该领域创造新的想法和设计……[并]将专注于[电]气[工]程不同方面的创新，主要是在飞机方面。”

在回应审理主任要求提供拟议事业更详细描述的补件通知时，申请人声称其将具体“在美国作为电磁环境效应工程师工作，专长于研究、测试和开发新技术”，并补充称其将“主要聚焦于[航]空业，运用其在该领域的扎实经验”。据申请人称，电磁环境效应“是一个高度专业化的主题，[涵盖]电磁工程的各个方面”，并使公司能够“减轻设备故障和损失等风险、降低成本、采取行动避免基础设施损坏以及不当伤害和悲惨死亡。”

[1] 参见 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）的行列，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

为支持该事业，记录中包含一份职业计划、两封专家意见书，以及若干文章、政府出版物和行政命令，讨论包括电气工程领域、对电气工程师和航空航天工程师日益增长的需求，以及多项旨在增加美国 STEM 专业人士、促进关键和新兴技术发展、推进美国生物技术和生物制造的联邦倡议等各类主题。此外，申请人还提交了前同事和该领域其他人士的推荐信，以及其参与为其前雇主取得一项飞机防雷系统美国专利的证据。[2]

经审查完整记录，审理主任认定申请人未能确立其事业的国家重要性，因为记录未显示其工作将对该领域产生超越对其潜在雇主利益的更广泛影响。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 提供实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人表示对审理主任的决定总体不同意，并请求对记录进行重新审查。然而，值得注意的是，申请人并未指出审理主任在分析中出错的具体例子，也未提供审理主任决定为何不正确的例子。提起上诉的理由是为受影响方提供手段，以补救其在先前程序决定中所认为的错误法律结论或事实陈述。[3] 仅提出对审理主任决定的总体不同意，而未指明其认为否决中不正确的具体方面，申请人未能充分确定其上诉的依据。[4] 仅此一点即构成驳回的理由。尽管如此，本办公室已审查记录，并同意审理主任的认定，即申请人未能根据 Dhanasar 框架第一项要件确立其事业的国家重要性。

经对记录的重新审查，本办公室认定，虽然记录中的文章和报告——包括多份讨论美国政府对 STEM 领域利益的政府报告——确立了申请人事业的实质价值，但记录未能确立其国家重要性。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“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为其在特定领域内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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人在上诉中声称，其事业将对该领域产生国家影响，因为其工作将带来更高的安全标准、技术进步、经济增长和

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

[3] 参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

[4] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

竞争力以及国家安全。此外，他主张其事业将产生重大积极经济效应，因为其工作将解决航班延误问题，从而避免航空公司、乘客及经济承受重大成本。此外，申请人声称其事业将通过改善航空安全、环境效益、经济增长、增强全球互联互通、技术创新及国家安全，广泛提升社会福利。然而，在作出这些主张时，申请人并未指明其具体事业将以何种方式产生这些广泛效益，而是继续依赖其所在领域的集体重要性。例如，申请人声称“ [电]磁兼容性（EMC）是航空领域的基石，确保飞机系统在其所穿行的复杂电磁环境中安全可靠运行 ”，但他并未解释其可能从事的个别工作——例如为其雇主执行EMC/EMI测试与分析、HIRF测试以及开发防雷保护解决方案——将如何以与国家重要性相称的水平对该领域产生有意义的影响。

并且，尽管我们认可申请人提及USCIS政策承认STEM领域的重要性以及拥有高级STEM学位人员在促进技术进步中的作用，[5] 但申请人并未证明其事业将促进STEM技术的进步或对其领域产生更广泛的影响。申请人在上诉中声称其工作将对技术进步和飞机安全性的提升产生更广泛的影响，但他并未提供支持或解释说明其工作将如何产生这些进步或以其他方式产生更广泛的影响，而非仅为其潜在雇主提供服务。申请人必须以相关、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。我们同意审理主任的意见，即记录确立了其领域的重要性以及该领域工程师的累积影响，但他并未证明其个人贡献将如何对该领域产生更广泛的影响。此外，尽管申请人主张其有意培训该领域的其他专业人员，但他并未证明其将提供的任何培训——虽然无疑对其潜在学员有益——将对该领域产生更广泛的影响。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人和公司的活动，如申请人拟议的事业，不会上升到国家重要性的水平。

同样，在上诉中，申请人继续依赖其专业经验和背景来主张其事业的国家重要性。我们认可申请人在该领域的丰富经验，以及其为前雇主获得专利的参与，但申请人的专业知识和成功记录是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到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

记录中的证言证据，包括两份专家意见书和推荐信，在确立申请人事业的国家重要性方面也几乎没有证明价值。例如，在A-A-博士的专家意见书中，他们主要关注申请人的背景以及电气工程领域的重要性来确立国家重要性，结论是他将为美国企业带来利益，但

[5] [6] USCIS Policy Manual, F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

A-A-博士并未解释这些利益及其工作将如何广泛影响该领域。同样，在C-R-的意见书中，并未涉及申请人事业更广泛的影响，该信函仅提供关于电磁效应工程重要性的一般信息。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中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。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.，另参见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见书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。

记录也未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”。参见Dhanasar at 890。尽管申请人主张其工作将最大限度减少航班延误和中断，最终带来成本节约并促进经济增长和就业创造，但他依赖改善航空安全的累积经济效益而非其个人事业来支持这一主张。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，但申请人并未提供可归因于其具体事业的预计就业人数和收入增长，以证明其事业将如何产生Dhanasar案中讨论的重大经济效益。Id.

基于上述所有理由，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。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出裁决不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。