SEP202024_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：33942437 日期：2024年9月20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/技术员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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已确立国家利益豁免的资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须进一步证明其值得获得对职位offer要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

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。因此，上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其“潜在预期影响”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上陈述其职业为电气工程师，并打算为商业、工业、军事或科学用途研究、设计、开发、测试或监督电气设备、组件或系统的制造和安装。在随申请提交的商业计划中，申请人将其事业描述为一家新的工程咨询服务公司，为美国的其他公司和住宅客户提供电气工程、电子和生产流程服务。他预计一年内总收入为367,000美元，三年内达到500,000美元，届时将支持四名全职员工。他主张其公司将通过促进制造质量和效率、支持工业部门增长以及促进就业创造，对国家利益产生积极影响。申请人声称，由于美国制造商占国民经济产出的12%，并雇用了约8.51%的全国劳动力，其公司将提高该部门的效率和生产质量。记录还包括申请人的简历、专业同行的支持信、关于电气工程、制造流程信息、小企业、逆向物流以及电气安全和维护的报告和文章。

2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的具体拟议事业达到了国家重要性的水平。具体而言，申请人未能证明其事业具有重大的积极国家经济影响，例如雇用大量劳动力。审理主任进一步认定，申请人未能证明其作为电工提供专业知识具有超出其公司及其客户影响的国家或全球意义。经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据标准证明申请人的拟议事业将具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格，包括其拟议事业具有国家重要性，并提交了先前已提交证据的副本。首先，他主张审理主任错误地将其事业缺乏地理广度以及潜在雇员人数作为国家重要性的绝对标准加以强调，而非考察事业的潜在影响，即使该影响仅限于一个地理区域。他主张存在“ USCIS已列入国家重要性标准要求的既定清单 ”。申请人进一步主张，审理主任未考虑其他标准，特别是“ 国家倡议 ”，用以确立国家重要性，并主张审理主任未适当权衡证据和考虑事实。

申请人正确地指出，其无需仅以地理术语来证明其拟议事业的影响。“ 某一特定领域内的国家甚至全球意义 ”仅仅是国家重要性的一个指标。同上，第890页。如上所述，国家重要性要素的关键焦点是事业的“ 更广泛影响 ”，即使该事业集中于一个地理区域，也可证明该影响。同上。换言之，如Dhanasar案所述，本办公室不关注“ 事业的地理广度 ”，而是关注事业影响的广度。同上，第890页。同样，事业“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或其“ 其他重大积极经济影响 ”的潜力也是国家重要性的指标，但与国家或全球意义特征一样，这些并非Dhanasar框架下的要求。同上。然而，在本案中，本办公室认定审理主任正确地判定，根据Dhanasar框架，申请人事业影响的广度仅限于申请人本人、其公司、其潜在客户及其四名潜在雇员。申请人未在上诉中证明审理主任在此方面施加了不当要求。尽管申请人提及，但国家利益豁免并不存在“ 国家倡议 ”标准。同样，申请人未解释审理主任据称未考虑的“ 清单 ”要求的内容，也未证明其存在。

其次，申请人在上诉中强调电气工程领域的范围以及定期电气维护在防止火灾等故障中的重要性。如前所述，申请人的事业已被认定具有实质价值。然而，尽管电气工程领域具有普遍重要性，申请人对其事业所寻求解决的目标的依赖是错误的。确定国家重要性时的相关问题不是个人将从事的领域、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 ”。同上，第889页。在Dhanasar案中，本办公室认定，申请人的教学活动，即使是在具有实质价值领域的教学

对美国教育利益而言，并未达到具有国家重要性的程度，因为其不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。因此，仅仅在一个重要领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性，除非有证据记录申请人的工作所具有的“ 潜在预期影响 ”。尽管申请人主张其拟议事业达到国家重要性水平，因为其将改善社会福利并促进美国经济，但他并未以佐证证据支持这些主张。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（主张必须由相关、具有证明力且可信的证据支持）。案卷中的行业报告和文章强调电气工程的一般重要性，而支持信则讨论申请人的专业背景和成就。所提交的文件并未证明对电气工程领域具有潜在影响，以致申请人的具体事业达到国家重要性水平。

最后，申请人提出若干主张，称其申请的否决在程序上不正确。在这样做时，他表示审理主任“ 未实施正确的政策 ”并“ 在未通知的情况下适用了错误的标准 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的证明标准。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页（AAO 2010）；另参见Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035，1036（BIA 1997）；Matter of Soo Hoo，11 I&N Dec. 151，152（BIA 1965）。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。参见一般性1 USCIS Policy Manual，E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。尽管申请人主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但他并未进一步解释或指明审理主任在否决本申请时适用了优势证据以外的证明标准的具体情形。他还主张其“ 未获得法规所要求的处理这些问题的明确指示 ”，但并未详细说明审理主任的否决如何如其所称未遵守8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iv)。3 此外，尽管申请人有上述论点，审理主任在否决申请之前确实发出了证据请求，该请求就申请中的缺陷提供了充分通知。

总之，我们认定案卷未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）。申请将继续被否决。

裁定：上诉被驳回。

3 尽管8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)赋予USCIS发出证据请求的自由裁量权，但《移民与国籍法》和法规均未强制我们这样做。