SEP252024_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：33943179 日期：2024年9月25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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定尽管申请人是高级学位专业人士，但其未能证明豁免所需的工作要求、并因而豁免劳工证将符合国家利益。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。同上。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为审理国家利益豁免申请提供了框架。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：

[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）的意见，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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；且
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2023年7月25日提交了本申请。提交时，申请人是埃及一家公司的副教授兼工程总监，在该公司监督并从事以下领域的咨询工作：消防、暖通空调、管道应力分析、有限元分析、振动分析与故障诊断以及液压管道设计。在分析初始证据后，审理主任签发了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷，申请人及时作出了回应。审理主任认定，申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士——其持有弗吉尼亚州一所大学航空航天工程博士学位。本办公室同意审理主任的认定。上诉的争议在于申请人是否证明豁免工作要求、并因而豁免劳工证将符合国家利益。

由于申请人必须证明其满足 Dhanasar 框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未获证明，申请人也不具备获得该豁免的资格。因此，本办公室将根据第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于其未能证明符合该要件下的资格，本办公室拒绝审理并在此保留申请人对 Dhanasar 框架第二项和第三项要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不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）。

A. Dhanasar 框架的第一项要件

Dhanasar 的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。一项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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单罗列工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

最初，申请人将其拟议事业描述为在一家公司（如 I I，该公司为采矿业制造皮带扣、皮带清洁产品和工具）谋求员工研发机械工程师职位。[2] 他解释说，他打算为最大化皮带输送机生产率以及为设计、安装安全性和可靠性设定最高标准作出贡献。在其补件通知回应中，申请人描述其事业包括在物料搬运和可再生能源领域继续研究和产品开发。在物料搬运领域，申请人解释说，他打算设计和开发新的皮带设备，以改进工程流程并创造更高效的机械，他声称这将延长该设备的使用寿命并增加依赖这些产品的行业（包括矿山、装配工厂、食品加工厂和机场）的利润。在可再生能源领域，申请人声称他计划“ 继续[其]为风力涡轮机设计新型叶片以及为用于波浪能提取的波浪腔设计新几何结构的工作 ”。申请人还讨论了他正在进行的研究计划，包括继续以下项目：1）一个电动汽车项目（为此他获得了550,000美元的资金）；以及2）将一辆柴油公交车改装为电动公交车（为此他获得了580,000美元的资金）。最后，他重申他将谋求机械工程师职位，在那里他将运用其“ 在有限元建模、计算流体动力学、流体结构相互作用、传热、数据采集和数学优化方面的丰富经验 ”，并通过同行评审出版物和专利传播其工作。

补件通知的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。然而，申请人不得对申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人的补件通知回应包含了一项与可再生能源相关的额外新事业，这构成对其拟议事业的实质性变更。因此，本办公室将仅考虑其最初的拟议事业。

在 I-140 表格上，申请人将其职业描述为机械工程师，并且在其最初的个人陈述中，他未提及任何对设计、研究或从事与可再生能源相关工作的兴趣。虽然本办公室认可其在初始申请中提供了一封来自 I I 飞行测试数据科学团队成员的信函，该写信人在信中讨论了申请人在促进能源独立以减轻气候变化影响方面的工作，但该信函与申请人拟作为机械工程师为一家为物料搬运领域制造产品的公司工作的事业无关。因此，该信函与我们的分析无关。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页（主张为确定申请人是否在优势证据标准下履行其举证责任，本办公室应考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。同样，本办公室认可一封来自 I I 教授的信函，其中描述了申请人先前对叶片技术空气动力学的研究；然而，该信函也未涉及申请人拟作为机械工程师为一家类似 I [3] 的公司工作的事业。同上。

2 !网站自称“ 皮带输送机解决方案的全球行业领导者 ”。
3 我们注意到，如果申请人希望我们考虑为支持与可再生能源和气候变化研究相关的拟议事业而提交的证据，他必须提交新的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)；另见 Matter of Izummi 和 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg. Comm. 1971)。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人拟议从事机械工程师工作的事业“ 不具有实质价值，因为将只有一家公司从[其]事业中受益 ”。由于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，我们将撤销审理主任的认定，并认定其事业具有实质价值。然而，尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但由于他未能证明其具有国家重要性，将申请发回重审以进一步审议不会有任何意义。

为支持其拟议事业的国家重要性，申请人提供了以下信息：国家可再生能源实验室和政府间气候变化专门委员会（2012年）的出版物；一封来自a a研究人员的信；一封来自 教授的信；以及一份引用了申请人关于风能和风力涡轮机研究的出版物清单。然而，由于该信息与其在补证通知（RFE）之后的事业相关，它与我们分析其拟议作为研究员和机械工程师的工作是否具有国家重要性无关。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。因此，该信息将不予考虑。

在申请人的初始陈述中，他解释说其研究将促成新产品的开发，这些产品将通过 全国性商业渠道和外展在全国层面推广。他进一步解释说，由于 作为皮带输送机生产力领域世界领导者的声誉，以及其产品为“ 设计、安装便捷性和可靠性 ”设定了行业标准，他的工作将具有国家重要性。在申请人的RFE回复中，他将自己对皮带拼接技术的研究和开发描述为对采矿、建筑和制造业运营至关重要，因为他的“ 工作将延长皮带和接头等关键设备部件的寿命，[这些部件]在这些行业中至关重要，从而减少时间并增加利润 ”。此外，他主张新设备的创新和开发对于美国公司保持这些行业的竞争力具有重要意义。

为支持这些主张，申请人提供了以下文件：一封来自前同事的信，解释了申请人先前工作的重要性，该工作“ 帮助开发了用于理解吹灌封（Blow Fill Seal）制药机械中型坯头塑料流动的建模工具 ”，并“ 建立了对我们而言超出能力范围的问题的分析性理解[并]……帮助解决了长期存在的设计问题并促成了突破性产品 ”；申请人专利工作帮助开发的三款产品商业化的证据；以及一家公司题为“ 什么是皮带拼接及其流行方法 ”的博客文章。我们注意到，尽管该博客文章为其部分主张提供了背景，但它并未具体讨论申请人的拟议事业或解释其事业将如何产生更广泛的影响。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。例如，该博客文章解释了皮带拼接是将皮带两端连接以形成连续环的过程，但该信息并不能证明申请人拟议事业的国家重要性。同上。此外，与其先前专利工作商业化相关的信息将与 Dhanasar 第二项要件相关，在该要件中我们考虑申请人是否处于有利地位以推进其事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

申请人提供了一份来自国家标准与技术研究院的文件，引用制造业的重要性，因为它为美国国内生产总值（GDP）贡献了2.3万亿美元（占GDP总量的12%）。然而，仅仅在重要领域或职业中工作不足以证明拟议事业的国家重要性，且该报告并未另外提及申请人的事业，甚至未提及机械工程师在制造业中的作用。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。

申请人主张其研究和设计工作将通过“ 全国性渠道 ”传播，但该陈述过于空泛，不足以确立其举证责任。同上。第一，除主张外，申请人未证明改善皮带拼接将如何影响采矿、制造或建筑领域。同上。第二，记录未证明 Flexco 的“ 全国性渠道 ”，也未证明申请人在 I 有工作邀约。同上。最后，尽管证据证明其先前研究促成了可供销售的商业化产品，但申请人未提供足够信息以了解其研究将在制造或物料搬运领域产生的潜在产品的经济或技术影响。同上。尽管我们认可并同意申请人的主张，即新设备的创新和开发对于美国公司保持这些行业的竞争力具有重要意义，但他未证明其拟议事业将延长关键设备的寿命或增加利润。同上。

我们在 Dhanasar 中解释说，“ 一项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。 ”Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。在此，申请人未提供任何证据支持其事业将具有 Dhanasar 所设想的重大积极经济效应。因此，在没有更多证据的情况下，申请人未确立其举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。

在 Dhanasar 中，我们还解释说，一项事业可能因其在特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人主张其先前作为 机械工程师的工作以及其未来拟议作为研究员和设计师为其工作的事业符合该标准。为支持其主张，申请人提供了一封来自 _____ 工程总监的信，证明其先前工作促成了一款对物料搬运行业“ 有帮助 ”的新产品的开发。该产品的具体细节包括“ 一个动力驱动器……能够快速、可靠地一次驱动5个铆钉，且对操作员的回弹最小 ”。尽管该信提供了有用的细节，且我们认可该产品可能对制造工艺带来了一些改进，但不足以了解该产品对该领域的影响。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页。为确定其拟议事业是否将对物料搬运领域产生广泛影响，我们需要了解其拟议工作和产品开发实施的范围，而该信未确立其举证责任。同上。此外，该信对申请人先前工作成就的讨论与第二项要件相关，在该要件中我们考虑他是否处于有利地位以推进其拟议事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

最后，我们认可申请人在____
I 弗吉尼亚州获得的航空航天工程博士学位，是科学、技术、工程或数学（STEM）领域的高级学位，他强调该学位与关键和新兴技术领域或其他对美国竞争力重要的STEM领域相关，我们必须在 Dhanasar 第二项要件下将其作为积极因素予以考虑。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual。同样，我们认可申请人研究出版物和研究引用记录的证据；然而，这些因素在 Dhanasar 第二项要件下予以考虑，但不能证明其拟议事业的国家重要性。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地评估了其“ 在一家私营公司潜在就业 ”的国家重要性，而非其事业本身。然而，如上所述，申请人对其拟议事业的描述发生了实质性变化，从在一家类似 的公司担任机械工程师，扩大到涵盖研究和设计产品以推进可再生能源领域。因此，审理主任正确地分析了申请人最初拟议的事业，我们同意其结论，即申请人的事业只会影响其未来的雇主。申请人进一步主张，由于其事业包括研究，而研究成果将在同行评审的出版物中传播，其拟议事业的国家重要性超越了其未来雇主的公司。我们承认，研究成果的传播可以具有国家重要性，然而，基于上述原因，记录不足以证明申请人对提高皮带和接头耐久性的研究如何符合国家利益。我们考虑了申请人提出的类比，即其事业类似于在辉瑞公司工作、开发低成本抗癌药物的研究人员，或福特公司开发更轻更强钢材的研究人员。我们承认，在有充分证据的情况下，申请人可能能够证明制造产品的研究和开发可以具有国家重要性。然而，在此，记录缺乏足够信息以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

III. 结论

申请人从初次提交到RFE回复期间拟议事业构成了需要提交新申请的实质性变化。关于其最初拟议的事业，申请人未能证明其国家重要性，因此，行使我们的自由裁量权，豁免工作邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。