SEP262023_06B5203 · 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：28048385 日期：2023年9月26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）

申请人是一名电气与自动化工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，行使裁量权批准豁免所要求的职位邀请，从而豁免劳工证。

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的事业将具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进该事业，或总体而言豁免职位邀请要求将有利于美国。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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。

I. 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 签证类别的资格，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人士。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 规定，在确立EB-2资格后，USCIS可行使裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

A. 国家重要性

申请人是一名电气工程师，目前在美国受雇担任火灾报警系统估算师，寻求在石油行业担任自动化与电气工程师。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但不符合Dhanasar检验的任何一项要件。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任使用了错误的证据标准并错误解读了Dhanasar，还提交了关于该案原告Dhanasar博士的证据。经审查，本办公室不认为申请人的主张具有说服力。

在裁决Dhanasar案时，本办公室撤销了Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)，该案确立了此前用于裁决国家利益豁免申请的框架。这一旧框架部分要求申请人证明其事业的“ 拟议利益将具有全国范围 ”，因为“ 资格不能仅通过证明受益人的事业领域具有内在价值来确立。 ”Id. at 217。在上诉中，申请人称审理主任错误适用了法律，因为其事业的国家重要性超过了NYSDOT案中的非公民。然而，由于本申请是在Dhanasar之后提交的，申请人必须根据该决定所确立的框架来确立国家利益豁免的资格。因此，申请人对NYSDOT的依赖是错误的，本办公室将使用Dhanasar检验的三项要件来裁决此事项。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于个人拟从事的具体事业。Dhanasar认定NYSDOT的“ 全国范围 ”标准有时“ 被解释得过于狭窄，主要关注事业利益的地理影响 ”，因此将其替换为事业须具有“ 国家重要性 ”的要求。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 887, 889-90。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影响。事业在以下情况下可满足此要求，例如：它在某一特定领域具有全国性影响，如因改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，或者它具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。Id. at 889-90。

在本案中，审理主任使用了Dhanasar检验，认定虽然申请人的事业具有实质价值，但证据未能证明其影响将达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人称审理主任错误适用了法律，因为其事业的国家重要性超过了Dhanasar案中的非公民。申请人进一步主张，审理主任要求证明申请人事业的潜在影响是错误的，称Dhanasar“ 从未……提及Dhanasar先生在哪里工作，或其影响水平 ”，而是“ 仅关注特定事业领域是否对‘ 美国在该领域的进步 ’具有重要性 ”（强调已移除）。1 最后，申请人主张国家

1 对比 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891（“ 申请人拟从事与……相关的研究与开发 ”），

利益豁免申请应使用“ ‘ 一对一 ’比较，使用Dhanasar先生现实世界专业知识的实际和公开可得的证据以及Dhanasar先生影响的现实世界证据…… ”来裁决，并提供了他声称证明Dhanasar博士的影响小于其本人的文件。

首先，关于申请人提出的与Dhanasar博士的比较，申请人未援引任何法律依据支持对两个在不同领域运营、具有不同拟议事业的申请人进行一对一比较。正如审理主任在其否决决定中所指出的，Dhanasar确立了一个审查国家利益豁免案件的分析框架，但并未表明需要对个别申请人和事业进行并排比较。在此，申请人误解了先例决定的性质，他主张任何影响超过Dhanasar博士的申请人都必须获得批准。

此外，本办公室拒绝采纳申请人对Dhanasar的解读，即仅要求证明申请人的领域或职业具有国家重要性。Dhanasar明确指出：“ 在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在影响。 ”Matter of Dhanasar, 27 I&N Dec. at 889-90。如果事业领域的重要性本身足以确立该事业具有国家重要性，就无需将“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”作为Dhanasar检验第一项要件的两个独立组成部分来阐述。正如Dhanasar特别指出的，课堂教学等事业可能是具有实质价值的重要领域的一部分，但对该领域的影响不足以具有国家重要性。Id. at 893。申请人未为其对Dhanasar的解读提供充分理由，因此本办公室将根据该事业的具体性质及可归因于它的影响来评估其国家重要性，而非仅评估该事业所在的领域。

申请人的初始附信称其“ 寻求在石油和天然气行业的电气与自动化工程领域就业。 ”2 在回应审理主任要求提供关于其事业的更具体信息时，申请人提交了一封信，“ 以澄清[其]拟议事业是继续在电气与自动化工程领域工作 ”，并附有关于其目前担任火灾报警系统估算师的就业文件。3 上诉书面论证意见强调，申请人的预期影响将大于Dhanasar博士，因为他在私营部门以及具有国家重要性的石油能源领域工作。然而，律师未经证实的断言不构成证据。See, e.g., Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“ 书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重 ”）。此外，如前所述，此处不要求对两个在不同领域运营、具有不同拟议事业的申请人进行一对一比较。

涉及空气和空间推进系统，以及教授航空航天工程，a~ ！农业与技术
州立大学…… ”），同上，第893页（指出Dhanasar博士的课堂教学活动不具有国家重要性，因为这些活动未影响更广泛的STEM教育领域）。
2 尽管该信函暗示申请人从事研究活动，但没有迹象表明他曾是一名研究人员或他将在美国成为研究人员。
3 没有迹象表明该工作与石油能源领域相关。

上诉书面论证意见中关于该事业国家重要性的陈述未得到记录证据的支持。该书面论证意见主张，申请人“提交了来自其所在行业担任高级职位的个人的具有证明力的专家信函，描述了[申请人]工程专业知识的重要性。”所引用的信函并未印证该陈述。4 例如，来自R-R-S-J-的支持信函称申请人是“一位杰出的工程师，已经影响了世界各地的其他工程专业人士”，但未提供他影响了哪些专业人士或如何影响的任何实例。该信函未确立申请人拟对其领域产生何种影响。虽然我们认可这些信函对申请人能力的赞扬，但这涉及Dhanasar检验的第二项要件，即他是否处于有利地位以推进其拟议事业。这与该事业的国家重要性无关。

此外，除最笼统的表述外，没有任何信函涉及申请人潜在的美国事业。仅仅声称申请人将产生具有国家重要性的影响，而不阐明或记录该影响，不能满足这些程序中的举证责任。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（引用Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989））（指出优势证据标准要求对每一项证据的相关性、证明价值和可信度进行审查，既单独审查也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真）。我们认可记录中申请人过往工作成果的许多实例，例如销售演示和技术报价。然而，记录未记录这些如何与申请人在美国事业的任何具体预期影响相关，除了能源行业的一般影响之外。

总之，申请表明申请人将在石油行业担任电气和自动化工程师，但未记录他具体将从事何种工作。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policymanual（指出事业比一般职业更为具体，申请人应解释其具体项目和目标或他们将在哪些领域工作，而不是仅仅陈述其职业的典型职责）。申请人负有举证责任，确立该事业将是什么以及它将如何具有国家重要性。在此，他未提供关于该事业的充分信息，以确立将归因于该事业的科学、经济或其他利益。5

记录未确立申请人的事业将在其领域具有国家影响、具有重大经济利益，或以达到国家重要性的水平以其他方式使美国受益。因此，他未确立其在Dhanasar检验第一项要件下的资格。由于该问题具有决定性，我们无需处理其在其他两项要件下的资格，并在此保留这些问题。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（指出机构无需对不必要的问

4 虽然我们不会逐一处理每封信函的内容，但我们已经阅读并分析了每一封。
5 这一关切也适用于申请人的主张，即他因在科学、技术、工程或数学（STEM）领域工作而有资格获得国家利益豁免。申请人提到的具体STEM证据考量仅适用于该事业涉及关键和新兴技术或其他对美国竞争力和国家安全重要的STEM领域的情况。参见一般性6 USCIS Policy Manual，同上，F.5(D)(2)。记录中没有充分信息确立申请人的事业涉及这些具有国家重要性的领域。此外，在STEM领域工作并不豁免申请人确立其事业的国家重要性。同上。

题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。
申请人未确立其获得国家利益豁免的资格。

B. 高级学位专业人士

除审理主任的决定外，申请人未确立其作为EB-2高级学位专业人士的资格。高级学位专业人士申请必须包括证明该非公民要么拥有符合条件的 advanced degree，要么拥有美国学士学位或外国同等学位，并在其专业领域拥有至少五年渐进式学士后经验的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

申请人未主张，且记录也未表明，他持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的 advanced degree。因此，为符合高级学位专业人士分类的资格，他必须确立他拥有符合条件的学士学位以及在其专业领域五年渐进式工作经验。记录表明申请人的外国学士学位等同于美国电气工程学士学位。然而，申请人未提交确立其五年符合条件工作经验所需的证据。

符合条件的工作经验必须使用雇主信函记录，信函应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对非公民所履行职责的具体描述。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。如果此类证据不可获得，6 将考虑与非公民工作经验有关的其他文件。同上。在本案中，申请人提供了工作经验评估以及关于以下就业的信函：

~ 1997年至2003年； •
• ， ， _____，I---;-2012-2015；
ir----------，...___JI-2015年7月至2019年5月；以及 •
._____。~ 2021年1月3日至2022年9月23日（信函日期）。 •

来自 的信函未包括撰写人的职务，这是法规所要求的。同样，来自I I的信函未包括撰写人的地址，仅I 将其前职务写为“(Ex) Venezuela Account Manager”。最后，来自
I I的信函涉及申请人在2020年7月申请提交日期之后开始的就业。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在提交日期之后获得的任何工作经验不能计入申请人符合高级学位专业人士标准的资格。

所提供的就业信函不符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的要求。因此，申请人未记录其在专业领域五年渐进式学士后工作经验，且他不符合高级学位专业人士的资格。在本事项的任何未来申请中，申请人应处理该问题并根据8 C.F.R. § 204.5(g)(1)提交适当文件以证明其符合条件的工作经验。

6 没有迹象表明此类证据在本案中不可获得。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，他未确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。此外，我们撤回审理主任关于申请人符合EB-2高级学位专业人士分类资格的认定。

命令：上诉被驳回。