AUG022023_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：27525640 日期：2023年8月2日

对内布拉斯加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）

申请人是一名采矿技术员，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人员成员，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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有资格或酌情应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任未按优势证据标准客观评估所有证据，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律，对其造成不利。

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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人员或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

“ 高级学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 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)。

科学、艺术或商业领域的“ 特殊能力 ”指显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。3

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人员成员或具有特殊能力的人员的资格，他们随后必须证明其应获得“ 符合国家利益 ”的工作要求酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然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, 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）可酌情4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。

二、分析

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人员或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。审理主任认定申请人已证明其为持有高级学位的专业人员成员。然而，经重新审查，本办公室认定申请人未证明符合EB-2签证分类的资格，无论是作为高级学位专业人员还是作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 如果此类证据不直接适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 USCIS此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人背景下的适用性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

申请人拟在美国作为采矿技术员工作，并向矿业公司提供采矿工程和项目管理服务。申请人持有Education Center! la技术学校的采矿技术员证书。申请人还持有来自_____的production engineering学士学位。._____. m 申请人还持有来自~----~Foundation的项目管理MBA课程证书。

尽管条例不要求以学历评估来证明外国学位等同于美国学位，但一般而言，个人自身关于同等性的主张具有极小的证明价值。此外，个人教育证据必须包括官方学位、成绩单以及任何所需翻译的副本。基于教育和经验结合的外国学位或主张的学位同等性，必须附有可靠、独立的学历评估。

在此，申请人提交了来自 I I I._____. in 的production engineering学士学位，但未提交成绩单或学业记录评估，以证明其来自._____.
~------__.inl I的学士学位等同于美国认证学院或大学的学士学位。学士学位通常被认定需要四年教育。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Comm'r 1977)。在该案中，区域专员拒绝将来自印度的三年制理学学士学位视为等同于美国学士学位，因为该学位不要求四年学习。同上，第245页。申请人还提交了来自I !Foundation的项目管理MBA课程证书，但未提交成绩单或学业记录评估，以证明其在I IFoundation完成项目管理MBA课程等同于美国认证学院或大学高于学士学位的学术或专业学位。

如果申请人主张其基于教育和工作经验结合而成为持有高级学位的专业人员成员，申请人必须证明其在该专业领域至少有五年逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此证据必须采用现任或前任雇主的信函形式，并必须包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对该个人所履行职责的具体描述。见8 C.F.R. § 204.5(g)。如果此类证据不可获得，将考虑与其经验相关的其他文件。见同上。

虽然申请人主张其在美国采矿工程行业拥有超过15年的工作经验，5 但记录缺乏其现任或前任雇主的信函或其他充分证据。申请人提交了其简历，显示其曾在巴西一家D矿业公司工作，2006年至2012年担任实验员，2012年至2014年担任控制与工艺技术员，2014年至2017年担任生产专业技师。申请人还提交了其描述与前雇主工作职责的陈述。然而，其未提交来自O的信函或其他充分证据。

5 见申请人2023年4月3日的上诉书面论证意见。

基于上述理由，申请人未以优势证据证明其为持有高级学位的专业人员成员。此外，申请人未主张作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员的EB-2签证分类资格，也未提交证据证明其为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人拟在美国担任采矿技术员的工作具有实质价值。但审理主任认定，申请人未能证明其拟从事的工作具有国家重要性、其处于有利地位能够推进该拟从事的工作，以及权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律而对其不利。申请人进一步主张，其已提交证据，依据优势证据标准证明该拟从事的工作具有国家重要性并具有实质价值、其处于有利地位能够推进其拟从事的工作，以及权衡之下，豁免劳工证要求将有利于美国。

除法律另有规定不同标准外，申请人必须以优势证据证明其符合所请求的移民福利的资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76。在优势证据标准下，证据必须证明申请人的主张“ 很可能为真 ”。Id. at 376。我们将审查每一项证据的相关性、证明价值和可信度，既单独审查，也在全部证据的整体背景下审查，以确定待证事实是否很可能为真。在本案中，我们已既单独审查、也在全部证据的整体背景下审查了每一项证据，并认定，基于下文所述理由，申请人未能以优势证据证明其拟从事的工作具有国家重要性。

在提交申请时，申请人提交了其陈述；简历；文凭；一份来自I[已隐去]liron项目的出版物，该项目是巴西I[已隐去]l采矿综合体内铁矿石开采和加工的扩建项目；一份关于采矿和地质工程师的行业报告；以及其前老师、同学和同事的支持信。在回应证据请求时，申请人提交了一份关于其拟作为采矿技术员从事工作的影响分析。在上诉中，申请人未提交新证据以克服审理主任决定中指出的缺陷。尽管我们可能不会逐一论述每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

申请人拟在美国担任采矿技术员，并向采矿公司提供采矿工程和项目管理服务。申请人表示，其将运用其在采矿行业运营和行政程序方面的广泛知识，改善其未来雇主的流程和成果，评估雇主的流程，识别其运营中的薄弱环节，并改善其运营以确保最大效率、

问责性和盈利能力。6 申请人主张，其在采矿流程方面的专长将使其能够提高其未来雇主运营的成本效益，限制相关的环境损害，促进美国采矿业，并有利于国家安全和清洁能源经济。7

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体工作。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。该工作的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Id. 例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的工作可能符合条件。Id.

在此，我们同意审理主任关于申请人拟从事工作具有实质价值的认定。我们认定，申请人拟在美国担任采矿技术员，并向采矿公司提供采矿工程和项目管理服务，以改善其雇主的运营以确保效率、问责性和盈利能力，限制相关的环境损害，促进采矿业，并有利于国家安全和清洁能源经济，该拟从事的工作具有实质价值。

在确定拟从事的工作是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。例如，一项事业可能因其在某一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。Id. 我们寻找更广泛的影响。Id. 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的工作，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。

申请人主张，其拟从事的工作具有国家重要性，因为采矿工程在美国是一个关键行业，因其对创造就业、经济增长、国家安全和技术进步的贡献。申请人进一步主张，与采矿工程相关的国家倡议旨在支持其可持续和负责任的实践，增加关键矿产的产量，确保能源安全，改善基础设施发展，并确保采矿业继续支持美国的经济和国家安全利益。

尽管我们承认采矿工程的国家重要性，但相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于外国人拟从事的具体工作。See Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须以优势证据证明其拟从事的具体工作——作为采矿技术员向采矿公司提供采矿工程和项目管理服务——具有国家重要性。

尽管我们承认申请人的主张，但其未提供充分证据予以证实。例如，其未提供充分的书面证据证明其拟从事的

6 见申请人拟从事工作的影响分析，第3页，日期为2022年11月2日。
7 见同上。

作为采矿公司采矿技术员的工作将对采矿业产生更广泛的影响，而非仅有利于其雇主及其客户。记录中不包含充分的信息和证据来解释其向采矿公司提供采矿工程和项目管理服务的拟议活动将如何在采矿业内部产生更广泛的影响。例如，其未表明其事业将显著提高勘探效率、缓解采矿挑战、减少采矿活动的环境影响、确保能源安全或提高我国的關鍵矿产产量。缺乏关于其更广泛影响的充分书面证据，申请人拟从事的就业不符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

记录中包括申请人前老师、同学和同事的支持信，描述了申请人在该领域的学术和专业活动及成就。例如，[已隐去]一名学习机构的教师和课程协调员，称申请人完成了成本控制和采矿方面的学习，并推荐其为模范学生，其在课堂上非常投入，具有良好的学习道德，并且有条理、自律以实现其目标。又如，[已隐去]一名采矿工程师，称其与申请人在多个采矿项目上合作，并赞扬申请人为一名有职业道德且受人尊敬的专业人士，在采矿业拥有广泛的经验和知识。[已隐去]进一步称，申请人在筛分、破碎和矿石处理方面具有独特经验，并在矿物表征方面拥有知识。再如，[已隐去]一名工程师兼一家咨询公司的首席执行官，称申请人在[已隐去]矿物分析实验室从事的成本控制工作改善了该公司矿物分析成本的控制和管理，并且申请人参与[已隐去]项目为数千人创造了就业机会，并为项目实施所在社区做出了贡献。尽管这些信件对申请人的技能、经验和职业道德给予了积极评价，但它们未提供例子说明其工作如何影响了采矿业或项目实施所在社区，或说明其工作将如何促进美国采矿业超越其将服务的采矿公司的利益。

至于申请人主张其拟议事业将带来的经济价值，案卷缺乏充分证据证明申请人的拟议事业将对采矿业或美国经济产生与国家级重要性相称的影响。他未提供充分证据证明其雇主将在经济萧条地区雇用大量工人，或证明其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明，因其提供采矿工程和项目管理服务而使雇主收入增加，会在地区或全国层面实质性影响经济活动。申请人亦未以其他方式提供充分信息和证据，证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。因此，案卷未充分证明申请人的拟议事业具有国家级重要性。

由于案卷中的文件未能以优势证据标准证明其拟议事业的国家级重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步的

对他在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格进行分析将无实际意义。如有需要，我们将保留这些问题留待今后审议。8

III. 结论

申请人未能以优势证据标准证明其符合EB-2签证分类资格，无论是作为持有高等学位的专业人士还是作为特殊能力人士。此外，申请人未能以优势证据标准证明其有资格或经裁量应获国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立且替代性的裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

8 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对裁判结果所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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。