JUL182024_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

案卷编号：31507924 日期：2024年7月18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）

申请人是一名钢铁制造业企业家，寻求以拥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。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指定了拟从事的事业。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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签证分类资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、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该专业领域五年逐步晋升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求行使自由裁量权的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、高级学位

审理主任未就申请人是否证明符合EB-2分类资格（作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人士）作出认定。在上诉中，申请人主张其作为高级学位专业人士符合EB-2分类资格。申请人提交了一份逐课程评估报告（评估报告），称申请人基于完成“生产管理”lato sensu课程，获得了相当于23.75个研究生课程学分。然而，全球教育电子数据库（EDGE）[2] ——美国法院认定其为外国学历等效性的可靠来源的在线资源——表明lato sensu是“[专]业发展和专业化项目”，“通向专业证书，而非研究生学位”。[3]

此外，评估报告称，根据申请人自2010年1月22日起的学业成绩单，申请人已获得相当于制造业工程学士学位。申请人同日颁发的文凭表明其被授予生产工程师称号。评估报告承认，在巴西，本科学位包括bacharel，这些项目的时长可能有所不同。EDGE指明bacharel可在三至五年本科学习后授予，但只有四年或五年的bacharel才相当于美国学士学位的教育水平。[4] 记录显示申请人于2007年1月22日被录取，并于2010年1月22日毕业，历时三年。然而，一份学业成绩单列出了申请人在其入学日期之前的年份和学期的课程学分，时间范围为2002年至2006年。因此，记录在申请人所获本科学习年数方面不明确。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)条例要求提交学士学位或外国同等学位以符合高级学位专业人士资格。美国学士学位通常需要四年教育。Matter of Shah，17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。总体而言，申请人未能履行其举证责任

[1] 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] EDGE是一个非营利性自愿协会，拥有40多个国家的11,000多名专业人士。见AACRAO，Who We Are，https://www.aacrao.org/who-we-are。本办公室认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder，Civil No. 08-2665 (DSD-JJG)，2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano，No. 09-cv-10072，2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services. Inc. No. 09-13605，2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder。No. 2:12-CV-00127-RWS，2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

[3] AACRAO，Brazil，https://www.aacrao.org/edge/country/brazil。

[4] 见同上。

证明其在完成四年或五年本科学习后获得了相当于学士学位。因此，申请人未能证明其持有EB-2分类所需的高级学位。

申请人此前在审理主任面前主张其作为在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士符合基础移民分类资格。但由于申请人未能证明拟从事事业的国家重要性（如下所述），本办公室对申请人关于其是否作为具有特殊能力的人士符合EB-2签证分类资格的主张予以保留。[5]

三、国家利益豁免

申请人拟设立一家公司，专门在美国提供高质量钢铁制造服务，包括生产钢管。申请人主张其公司的目标市场将是以下行业：石油和天然气、航空航天、汽车、军事、建筑以及采矿和石化。

审理主任认定申请人未指定拟从事的事业，这妨碍了审理主任评估申请人是否值得国家利益豁免。在上诉中，申请人主张其已向审理主任指明其在美国的拟从事事业是设立该公司，由申请人担任其首席执行官。记录表明申请人告知审理主任该公司服务将包括“焊接组件、焊接检验、无损检测和机加工”，并提交了一份商业计划书以支持该拟从事事业。总体而言，记录支持认定申请人确实为Dhanasar目的提出了一个事业。

A. 实质价值和国家重要性

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。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。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。同上。在确定拟从事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。申请人的拟从事事业属于这些领域之一，且其已证明实质价值。

然而，申请人未能履行其证明拟从事事业具有国家重要性的举证责任。在上诉中，申请人主张设立钢铁制造公司具有国家意义，因为该公司将支持美国的钢铁依赖型行业。申请人具体指出，如上所列的若干经济部门在其运营中严重依赖钢铁作为关键组成部分。申请人进一步主张其事业具有国家重要性，因为其领域——制造工程——根据DHS STEM指定学位项目列表被视为科学、技术、工程或数学（STEM）的一部分。

[5] 见INS v. Bagamashad。429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人主张，拜登政府有意保护国内钢铁制造业，并理解可再生能源领域对钢铁的需求。即使申请人的事业属于STEM领域，证据仍必须证明该事业既具有重大价值又具有国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policyrnanual。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是产业环境中，不仅相对于美国科学和技术利益具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Id. 另一方面，例如STEM领域拟议的课堂教学活动，虽然相对于美国教育利益可能具有重大价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。Id. 同样，虽然我们不质疑钢铁制造业的重要性并承认其在政府目标中的重要性，但在评估国家重要性时，我们关注的不是所涉特定领域，而是申请人拟从事的特定事业。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人声称 I I 打算 “ 为其领域提供重要进展，因为[钢]铁制造涉及持续的研究和开发工作，以改进生产工艺、提高产品质量并开发具有特定性能的新钢种。 ” 然而，记录并未详细说明生产工艺的改进或 I I 打算进行的新钢种开发，不包含这些开发的相关支持证据，也未解释它们如何对我国具有更广泛的影响。

申请人主张，在建立像 I I 这样的公司时，他将需要生产、行政和商业领域的员工。在上诉中，申请人重新提交了其商业计划。申请人表示，他预计在头五年内雇用92名全职员工，第五年的工资支出超过四百万美元。申请人还主张其拟议事业具有创造直接和间接就业的潜力。具体而言，根据就业乘数数据，申请人声称 I I 在头五年内创造92个全职职位将在同一时间段内创造超过一千个就业岗位。申请人表示 I I 预计在其业务的前五年内缴纳超过五百万美元的税款，而申请人打算向该公司初始投资1.5百万美元。申请人声称这一投资数额足以租赁场地；购买必要设备、家具和办公用品；开展招聘；以及营销公司。然而，申请人未提供支持证据来佐证 I I 的这些预计就业和财务数字，包括以其初始投资为一家钢铁制造公司融资所列支出的可行性。申请人也未履行其举证责任，证明这些预测——即使可信且合理——如何对区域或国家经济产生达到 Dhanasar 所设想的 “ 重大积极经济影响 ” 水平的利益。Id. at 890。总体而言，申请人未通过支持性文件证明其事业如何充分超越其潜在客户和员工，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

B. Dhanasar 的其他要件

由于记录中的文件未能确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在 Dhanasar 所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。[6]

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，或在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。