JUL222024_04B5203 · 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：31033964 日期：2024年7月22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）

申请人是一名金匠，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请。审理主任认定，申请人未能证明其应获得国家利益中职位邀请要求的酌情豁免。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其符合基础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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

“ 专业 ”定义为该法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

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。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其符合“在国家利益中”酌情豁免职位邀请要求的资格。该法第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，酌情豁免所要求的职位邀请，从而豁免劳工证。虽然该法及相关部门规章均未定义“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，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提议在美国建立珠宝制造、分销、研究和咨询业务。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定，申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得基础EB-2分类的资格。3 在该决定中，审理主任解释称，申请人证明了其来自巴西[已隐去]的社会传播学学位（主修广告与宣传）等同于美国学士学位的外国同等学位，并且其在其专业领域拥有五年逐步提升的经验。经重新审查，本办公室不同意审理主任关于申请人已确立基础EB-2分类资格的意见。

尽管申请人证明了其拥有等同于美国学士学位的外国同等学位，并随后在其专业领域拥有五年逐步提升的经验，但其未证明其符合专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(1) 的规定指出，EB-2签证申请可为“持有高级学位的专业人士”的非公民提交。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定将专业定义为“该法第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。”

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属于酌情性质）。
3 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士获得EB-2分类的资格。参见该法第203(b)(2)条。

在申请中，具体为第6部分第2和第3题，申请人表示其打算使用金匠的职位名称，拟议标准职业分类（SOC）代码4 51-9071，以及非技术性职位描述：“ [设计、创作、制作、调整、修理或评估珠宝、黄金、白银、其他贵金属或宝石。 ”其陈述解释了他打算建立珠宝制造和分销业务，为此他将在美国开设一家珠宝工厂，向南佛罗里达州的公司提供高质量珠宝，并消除进口珠宝和外包到外国的情况。除珠宝制造和分销外，他还打算建立一个研发中心，就其所经营业务的制造技术培训和咨询珠宝领域的其他人，并协助美国执法机构识别假冒珠宝产品。

在没有进一步证据的情况下，申请人未证明其打算在其珠宝业务中担任金匠的职业要求至少美国学士学位或其外国同等学位，或否则其属于专业人士。根据美国劳工部的数据，SOC代码51-9071.00职业下“ 珠宝商及宝石和金属工人 ”的教育要求指出，“ [大]多数职业……要求职业学校培训、相关在职经验或副学士学位。 ”参见美国劳工部，“ 珠宝商及宝石和金属工人 ”O*NET摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/51-9071.00。由于申请人未证明其属于8 C.F.R. 204.5(k)(2)下的专业人士，其不符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。本办公室撤回审理主任的相反认定。

B. 国家利益豁免

尽管申请人未确立其基础EB-2签证分类的资格，因此不符合国家利益豁免的资格，但本办公室将讨论审理主任决定的依据，即申请人未根据Dhanasar分析框架确立其资格。

审理主任认定，尽管申请人证明其拟议事业具有实质价值，但其未表明该事业在Dhanasar第一项下具有国家重要性。审理主任进一步认定，虽然申请人证明其根据Dhanasar第二项处于有利地位以推进拟议事业，但其未证明权衡之下豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国，即Dhanasar第三项。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。5

Dhanasar分析框架的第一项，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人提议开展的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该

4 SOC代码是联邦机构用于将工人分类为职业相关类别的统计标准。参见美国劳工统计局，“ 标准职业分类 ”，https://www.bls.gov/soc/。

5 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

外国国民提议开展的具体事业。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。

如上所述，申请人（Petitioner）打算以金匠身份工作，开设一家珠宝工厂进行制造和分销；建立一个珠宝研究和培训中心，开展珠宝制造技术的研究和培训；并协助美国执法机构识别假冒珠宝。经重新审查（de novo review），我们同意审理主任（Director）的意见，即申请人拟议的事业（proposed endeavor）具有实质性价值（substantial merit）。

上诉的争点在于申请人是否已证明其拟议的事业具有国家重要性（national importance）。审理主任认定，申请人未能表明其拟议的创业活动如何能够超越其自身业务和客户，对该领域产生更广泛的影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，或将对经济产生实质性积极影响，从而达到国家重要性的水平。申请人在上诉中主张，所提交的证据以优势证据标准（preponderance of the evidence）满足Dhanasar框架的要求。他援引一封意见书（opinion letter）、行业报告和文章，以及申请人本人的陈述，主张这些独立的、客观的证据足以证明其事业的国家重要性。

我们同意申请人的意见，即本程序中的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项"更有可能"或"很可能"为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。然而，为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明所提交的证据以优势证据标准确立了其资格。

申请人的陈述概述了其拟议的珠宝业务。他解释说，其业务将在美国境内使用微熔（microfusion）技术和自动化3D原型制作工艺制造和分销珠宝产品。他主张，利用其获得专利的、通常不用于该行业的计算机辅助设计（CAD）和计算机辅助制造（CAM）技术，其业务将降低劳动力成本、原材料浪费和材料缺陷，同时提高制造效率和生产时间。他主张，其制造技术和方法将消除美国客户进口高质量珠宝产品的需要，从而对美国珠宝行业产生"非常实质性的影响"，进而对佛罗里达州和美国经济产生影响。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"（potential prospective impact）的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录未能充分记载潜在预期影响，包括所主张的对珠宝制造和分销领域的改进，或对佛罗里达州和美国的经济利益。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟议事业的"更广泛影响"（broader implications），并且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。"Id. 我们还指出，"一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性

积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。"Id. at 890。

申请人解释说，他开发了珠宝制造技术和"制作珠宝首饰的创新技术，包括制作订婚戒指模具的方式和方法，以及切割和塑造宝石以镶嵌于珠宝的尖端技术。"就其珠宝制造创新，他声称已获得三项专利，"两项为金属合金"，另一项"为珠宝制作自动化"。他还主张，其"用于珠宝的革命性有色金属银合金专利在耐用性和可锻性方面居于市场领先地位，这基于他对严谨冶金学的广泛知识。"

虽然Dhanasar案表明，一项事业可能基于"某些改进的制造工艺"而具有国家重要性，但在此，申请人未就其声称拥有"创新技术"或此类技术具有改进珠宝制造的潜力提供独立的、佐证的证据。为证明其专利发明，申请人提交了两份发明专利申请书，一份日期为2020年12月，涉及一种用于珠宝的有色金属金合金，另一份日期为2020年9月，涉及一种用于珠宝的有色金属银合金。然而，申请人未提交证据表明上述任一专利申请已获批准，也未提交其声称的第三项珠宝制作自动化专利的细节或批准情况。在没有关于其声称的"创新"和专利发明的进一步证据的情况下，申请人未能证明其主张，即其事业基于其创新和专利发明具有改进珠宝制造或惠及美国经济的潜力。

在上诉中及在案陈述中，申请人依赖其在珠宝行业的专业知识和经验，包括其在巴西经营业务的工作及其高质量珠宝工艺。他主张，其行业知识和经验表明他"不断取得珠宝制造领域前所未有的进步"，并且他将"重塑美国的珠宝行业"，并通过"减少对外国进口的依赖、建立珠宝零部件生产能力、创建高效的强大物流网络为美国企业创造财富"来推动行业发展。为支持其陈述，记录中包括申请人专业同行的来信，包括其他珠宝制造商和零售商，他们证明申请人的专业知识和经验。

然而，申请人对其专业知识和经验的依赖涉及Dhanasar框架的第二项要件（prong），而非说明申请人拟议事业的国家重要性。推荐信主要证明其技术能力和专业知识，包括其对微熔和3D原型制作的理解；其珠宝工艺的质量；其识别珠宝材料杂质的知识；以及其为客户提供高质量珠宝设计和产品。我们承认，证据显示他为其客户提供了有价值的珠宝制造和分销服务，但申请人未基于其陈述和这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其"创新技术"或拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

申请人的上诉还主张，其事业的国家重要性在一位教授的咨询评估中得到证明，该教授来自

俄亥俄州__的工程系。该评估主要关注珠宝行业的预期增长以及使用3D原型制作进行珠宝制造以降低成本。该评估指出，申请人使用CAM软件将有助于在美国大规模生产珠宝，并降低珠宝制造的成本和错误。此外，在美国制造将减少对进口产品的需求。

然而，该评估并未聚焦于申请人特定事业在珠宝制造和分销领域具有预期影响，而是聚焦于珠宝行业的增长以及使用CAD和CAM软件在美国大规模生产珠宝。该评估主要重述了申请人的许多陈述，即使用CAD和CAM软件将提高效率，同时减少进口珠宝和珠宝缺陷。该评估未提供申请人拟议事业的细节或其在该领域或对美国经济的潜在影响。虽然该评估还讨论了利用一种专利银合金"消除对氧气和含硫气体产生不良反应的可能性，并将制造无色差的珠宝"，但该评估未表明其审阅了申请人已获批准的专利。相反，该评估重述了申请人的一般性陈述，即使用该专利银合金进行珠宝制造将通过帮助减少珠宝制造所用的时间和材料以及减少大规模珠宝制造中的错误和差异，具有产生积极经济影响的重大潜力。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。该评估缺乏关于拟从事事业的具体细节或讨论；相反，它仅提供笼统陈述，称申请人的企业将对美国经济产生潜在的预期影响。此类笼统陈述不足以证明申请人拟从事事业的国家重要性。提交支持申请的专家信函并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了与以下内容相关的行业文章：珠宝市场行业趋势；美国珠宝制造业的行业分析；珠宝与钟表市场；金价上涨如何影响珠宝行业；实验室钻石对珠宝的影响；用于熔模铸造的银合金；珠宝熔模铸造的计算机模拟；计算机模拟与珠宝生产；铸造技术；小企业对美国及地方经济的重要性；失业与就业的经济影响；2011年绿色技术小企业创新分析；以及企业家对美国经济的重要性。

我们认可珠宝制造与分销行业及相关职业对美国经济的重要性，也认可成为美国成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，仅仅在珠宝制造与分销领域工作或创办珠宝企业，不足以确立拟从事事业的国家重要性。所提交的文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟从事事业的预计美国经济影响或就业创造。

除珠宝制造与分销外，申请人称他还打算建立并领导一个研究与培训中心，在那里开展科学研究，以降低制造成本和缺陷，同时提高珠宝产品的效率和质量。就其研究而言，他解释说将继续开发“ 自动化珠宝制造领域改变行业的进步 ”。他不采用向模具中注入蜡并使用常规制造技术的方式，而是使用并开发其“ 与快速3D原型制作相关的技术 ”，利用CAD和CAM软件制作铸件或模具以进行批量生产。他主张，此类技术将通过降低成本和缺陷、同时提高珠宝制造效率和质量，使市场更具可行性。尽管申请人表达了开展研究的意图，但除希望研究与珠宝制造及CAD和CAM软件使用相关的“ 创新技术 ”外，他并未提供其研究的细节或描述。尽管申请人讨论了他希望开展科学研究以提高珠宝制造行业的效率和产品，但他并未提供其拟进行的科学研究或创新的详细描述，或独立、具有证明力的证据。关于研究“ 创新技术和工艺 ”的笼统陈述不足以让我们判定其事业是否达到国家重要性的水平。

除研究珠宝制造技术外，他还提议向业内其他人传播其专业知识和技艺，他声称这将为美国企业和珠宝行业带来“ 广泛的积极经济影响 ”。通过向其他美国工匠和行业成员传授其技术知识，他主张这将惠及美国及全球珠宝行业和经济。一位同事的推荐信解释说，向申请人销售RhinoGold软件（一种用于制作定制珠宝设计的CAD软件），并提到有意在未来与申请人合作开发关于珠宝生产3D技术的讲座，由申请人在展会、协会、大学和制造商处授课。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，申请人向其领域其他人授课也未达到具有国家重要性的水平。证据并未表明申请人作为其培训与咨询中心讲师的工作会对珠宝行业产生更广泛的影响。

最后，申请人提议作为珠宝领域的法证专家与美国地方及全国执法部门合作，协助侦查假冒珠宝。为支持这一事业，申请人提交了一封来自巴西某警察局政府律师的信函，该律师证明申请人曾协助刑事调查，成功识别金属和材料的来源，包括被盗黄金和假冒珠宝。该政府律师还表示有意与申请人合作撰写科学文章，探讨实施珠宝鉴定方法，例如使用某些设备识别电磁信号。然而，除这些笼统陈述外，记录中并未包含进一步的信息或证据，详细说明这项未来关于珠宝鉴定的科学研究。记录中确实包含与美国政府查获假冒商品以及假冒商品对美国及全球经济影响的文章。然而，这些文章并未印证申请人的主张，即其拟与美国执法部门合作的活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。在没有进一步证据的情况下，我们无法评估

申请人的主张，以判定拟从事事业是否达到国家重要性的水平。

申请人关于其珠宝企业事业有可能惠及其领域或佛罗里达州或美国经济的主张，并未通过独立和客观的证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其断言。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据表明其作为企业所有者和金匠的拟任工作职责会对珠宝行业产生更广泛影响（而非仅惠及其企业和拟议客户）的情况下，申请人未能以优势证据证明其拟从事事业具有国家重要性。除笼统断言外，申请人未能证明其拟开展的工作提供了所声称的、促进行业进步的创新，或对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人所声称的经济利益取决于众多因素，且申请人未能就其拟为珠宝企业开展的工作与所声称的对佛罗里达州或美国的经济利益之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟从事事业的国家重要性（如Dhanasar先例决定第一项要件所要求），他未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

III. 结论

申请人未能确立其符合基础EB-2移民分类的资格。此外，申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，申请人未能作为自由裁量事项确立其符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。