MAR282024_07B5203 · 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：30044608 日期：2024年3月28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）

申请人是一名机电工程师，寻求以特殊能力非公民身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，1 以及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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其为具有特殊能力的非公民，也未能证明豁免该分类的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此未满足 Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室不再审理并在此保留申请人关于其是否已证明满足EB-2分类要求及Dhanasar其余要件的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；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）。

一、法律

科学、艺术或商业领域的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，

1 本办公室注意到，申请人从未在审理主任面前或在上诉中寻求以高级学位专业人士身份获得分类。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 处的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。然而，通过提供至少三类初始证据满足最低要求本身并不证明该个人事实上满足特殊能力要求。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在分析的第二部分，审理人员应综合评估证据，对申请进行整体最终实质审查。同上。审理人员必须确定申请人是否以优势证据证明其专业水平显著高于科学、艺术或商业领域通常所见的水平。同上。

为证明国家利益豁免资格，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个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得“ 在国家利益 ”下裁量豁免工作要求。本法第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. at 889 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）可作为裁量事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人未提交充分证据证明其作为特殊能力非公民符合EB-2分类资格。3 此外，审理主任认定申请人提供的证据不足以证明其根据Dhanasar框架符合国家利益豁免资格。

申请人通过律师陈述其拥有38年经验，包括20年作为“ 机电工程师 ”。根据申请人的表格 ETA-750（仅列出自2017年以来的经验），他目前在一家他创立于乌克兰的公司担任“ 生产主管/技术经理 ”。根据其简历，申请人还在一家[已隐去]担任制造工程师。律师准备的备忘录解释说，申请人最近的项目“ 涉及等离子体及其在水、废水和材料处理中的应用 ”。

2 另参见 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裁决中）一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
3 本办公室注意到，审理主任的决定在第4页错误地表述申请人“ 提交了充分证据证明其为具有特殊能力的外国人 ”。然而，审理主任的决定包含一个题为“ E21特殊能力 ”的小节，其中明确通知申请人，审理主任认定申请人不符合所请求的EB-2分类资格。

最初，申请人提交了其教育和经验证据、推荐信、一项奖项，以及律师准备的描述其主张符合EB-2分类和国家利益豁免资格的法律备忘录。

在初步审查后，审理主任签发了一份补件通知（RFE），允许申请人有机会提交额外证据，以尝试证明其符合国家利益豁免的资格。申请人对该补件通知的回应包括：一封律师函，同时论述特殊能力以及Dhanasar三要件；一份教育经历打印件；一封由[已隐去]于20234年撰写、与[已隐去]有关且涉及申请人的信函，以及一份传记；一份大学新闻稿；关于血浆的背景信息；一份专有[已隐去]；由申请人共同提交的临时专利申请的副本；一份可能的未来专利申请清单；以及申请人的陈述。

在审查申请人的补件回复后，审理主任认定申请人未能证明其为具有特殊能力的人，也未能证明其满足Dhanasar框架下的任何一项要件。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其满足六项标准中的至少三项，以显示其作为特殊能力非公民符合EB-2分类资格。5 审理主任进一步认定，申请人未能以足够的特定性确定其拟从事的事业，以致无法对该事业进行任何有意义的讨论。接下来，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性、其处于有利地位以推进其拟从事的事业，或者权衡之下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人提交了一份法律书面论证意见，主张审理主任“ 在认定 ”申请人“ 未能证明其为具有特殊能力的个人方面存在错误 ”。此外，申请人主张审理主任“ 在认定 ”申请人“ 未能满足国家利益豁免要求方面存在事实错误 ”。申请人引用了记录中已有的证据，并称记录中的证据足以批准其案件。由于本办公室已保留对申请人潜在EB2分类的讨论，本办公室将处理申请人在第一项要件下的潜在资格。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该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。在确定

4 审理主任认定，申请人（Petitioner）在其RFE答复中提交了David Garman博士的“ 同一封推荐信 ”。然而，该信包含新信息，且日期不同。
5 我们注意到，审理主任未考虑申请人在其RFE答复中提交的与其执照有关的证据。该决定指出，申请人提交了“ K12 Academics关于乌克兰高等教育文凭和证书的打印件 ”。然而，审理主任在讨论申请人是否符合特殊能力标准时，省略了对该文件的任何分析。K12 Academics的打印件称，在乌克兰，“ 文凭是国家认可的文件，既作为教育证书，也作为专业执照…… ”由于我们基于不同理由解决本上诉，我们无需触及该问题，因此予以保留。

拟议事业是否具有国家重要性，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们关注“外国人（foreign national）拟从事的具体事业”。见同上。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，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。”同上。我们还指出，“一项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。”同上，at 890。

审理主任认定，“很明显，申请人打算在工程领域担任电气工程师。”在申请人对RFE的答复中，他提交了一份签署的声明，其中他称自己为“机电工程师”，设计“用于促进复杂等离子体现象的装置和系统”。申请人进一步阐述，“等离子体技术的广泛使用将有助于改变地球的生态，为更清洁、更健康的未来和更高效、更繁荣的经济提供工业规模的解决方案。”申请人称，他“开发了一种复杂电气系统，其形式为圆柱形电感器，用于在处理区形成并维持[原文如此]非热等离子体。”申请人称，他的发明“将允许净化工业企业的废水、牲畜养殖场的粪便[以及]野战医院的废水。”然而，审理主任称，“USCIS无法确定其拟议工作将同时具有重大价值和国家级重要性。”

在上诉中，我们认定申请人已充分说明其在冷等离子体应用领域作为“机电工程师”的一般工作，以便讨论和考虑其是否符合第一项要件。然而，我们同意审理主任的意见，即申请人将开展任何这些活动的方式，因此其具体的拟议事业过于模糊。如下文所述，我们撤销审理主任的认定，并认定申请人提供了充分证据证明其拟议事业具有重大价值，但不具有国家重要性。

在裁定第一项要件的重大价值部分时，我们考虑申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“此外，官员可以考虑该事业潜在重大经济影响的证据，但‘价值可以在没有直接或可量化经济影响的情况下确立’，并且‘与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件，无论这些领域的潜在成就是否可能转化为美国的经济利益。’”参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

在答复RFE时，申请人提供了充分证据证明其拟议事业的重大价值。例如，申请人的事业在净化废水、粪便和污水方面有应用。此外，其事业可用于加工矿石。最后，该事业可用于提供用于农业的“等离子体活化水”。

接下来，关于国家重要性，审理主任认定申请人未确立其“将如何从事该领域”以及他未“确定其将作为工作一部分开展拟议项目和目标”。因此，审理主任认定“USCIS无法有意义地讨论该事业。”

在上诉中，我们认定申请人提交的证据不足以确立其拟议事业具有国家重要性。

申请人称，“等离子体技术的广泛使用将有助于改变地球的生态，为更清洁、更健康的未来和更高效、更繁荣的经济提供工业规模的解决方案。”为支持该主张，申请人提交了两封来自[已隐去]的推荐信，连同其简历和关于该信作者的一则新闻稿、一份由[已隐去]所作的题为[已隐去]的演示文稿、一份向美国专利商标局（USTPO）提交的临时专利申请、一封来自[已隐去]（[已隐去]主任）的推荐信、一份拜登政府发布的关于PFAS污染的概况介绍、一篇2018年题为[已隐去]的文章、一篇题为“加工的新方向——非热等离子体——一种潜在可持续的结果”的文章、一篇题为“两党基础设施一揽子计划的内容”的文章、一篇题为“冷等离子体技术用于水和土壤修复的最新进展：批判性综述”的文章，以及一份五项潜在专利的清单。

虽然申请人提交了描述美国基础设施危险状况和冷等离子体潜在用途的文章，但这些文章并非针对其拟议事业。6 例如，题为“两党基础设施一揽子计划的内容”的文章讨论了Joe Biden总统于2021年11月签署了一项1.2万亿美元的基础设施法案，但该文章未解释申请人的拟议事业将如何帮助改善美国基础设施。该文章未提及申请人的姓名。尽管有一节题为“改善电力和水系统”，另一节题为“环境修复”，但该文章提供的是关于该法案的一般信息，而非针对申请人事业的信息。

申请人引用了拜登政府发布的关于全氟和多氟烷基物质（PFAS）等永久化学品的概况介绍。该概况介绍谈到拜登政府通过动员“联邦、州和地方投资以应对污染、保护公众健康并推进环境正义”的努力，在全美提供清洁水。然而，该文章未提及申请人，也未提及任何与使用等离子体净化全国供水有关的内容。

同样，申请人为答复审理主任的RFE而提交的声明未阐明其拟议事业将如何具有潜在预期影响。申请人未说明他是作为公司雇员开展拟议事业，还是将创办自己的公司。申请人未提供其事业将如何雇用美国工人的模型，也未提供任何关于潜在积极经济影响的研究。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar中，我们指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家

6 虽然我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

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。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

值得注意的是，申请人提交了一份2022年USTPO的申请收据。该收据列明[已隐去]申请人和[已隐去]为发明人和申请人。临时专利[已隐去]系为题为[已隐去]的发明获得。申请人的声明未提及该专利申请。此外，律师在上诉中的书面论证意见未提及临时专利申请。因此，在确定申请人事业的国家重要性时，我们对该专利申请给予很小的权重。

申请人提供了两封来自I I的信函，一封来自2022年，一封来自2023年。I I截至2022年那封信时，是澳大利亚I I的访问教授，并曾任I I的I l首任院长。I I称他"从事水和废水处理及其他相关技术超过40年"。在这封信中，I I称他受I I聘请担任顾问，就新技术提供咨询，特别是关于非热（或冷）等离子体技术。"他表示，该技术"是唯一能够用于水、废水和材料处理的冷等离子体技术。虽然I I得出结论认为申请人已"成为[该]设计、运行和实施"_____技术方面的"世界专家"，并且申请人拥有"对开发过程、处理产生的定性结果以及已开展的实验工作背景的唯一完整理解[原文如此]"，但他并未描述申请人将如何实现其拟议事业或该事业的规模将有多大。两封信都提到I I与申请人合作了"过去18个月"。D一般性地描述了申请人的工作，但由于申请人未充分阐明任何拟议事业的参数，尚不清楚他的总体工作是否就是申请人的拟议事业。例如，I I称他审查了申请人的"技术开发提案，如果公司选择继续申请专利，这些开发可能涉及4项新专利。"他进一步表示，"另一方面，将知识产权作为专有技术或商业秘密予以保留，是公司可作出的同样有效的选择。"

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见函并非资格认定的推定证据。Id.

在此，来自I I的信函证明价值很小，因为这些信函并未具体涉及申请人的拟议事业以及为何该事业具有国家重要性。I I未详细说明申请人的拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对冷等离子体技术应用的国家或全球影响、

雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。虽然他的意见提供了一些具体细节，但这些细节与申请人关于其拟议事业的陈述并不一致。"在确定国家重要性时，审理人员的分析应侧重于受益人将做什么，而不是具体的职业分类。"6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。他的信函还表明，基于潜在的知识产权问题，申请人的大部分工作可能不会超出其当前雇主。

申请人通过其律师在上诉中的书面论证意见，依据关于申请人拟议事业国家重要性的主张。该书面论证意见称，所提交的证据"确立了重要性，并且等离子体技术的潜力广泛，在水和废水领域有应用，包括处理PAS/PFOS。"律师未经证实的主张不构成证据。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"）。然而，如上所述，相关的是事业本身，而不是事业所属领域。证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们得出结论，申请人未证明其满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未按Dhanasar第一项要件的要求证明其拟议事业的国家重要性，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如前所述，我们保留申请人关于其是否证明满足EB-2分类要求及Dhanasar其余要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"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"）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们得出结论，他未证明其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。