MAY102024_05B5203 · 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：31108845 日期：2024年5月10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）

申请人是一名机械工程师/企业家，寻求以持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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。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，认定记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76（AAO 2010）。本办公室对本事项中的问题重新审查（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。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Dhanasar其余要件的上诉论点。1

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的裁量性豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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

1 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需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下，上诉中拒绝审理替代性问题）。

及移民服务局（USCIS）可行使裁量权，2在申请人证明以下事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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人是一名机械工程师/企业家，称其在“ 工业维护领域拥有超过10年经验，在饮料和汽车行业有显著业务 ”。3其拟从事的事业是扩展其精酿啤酒公司，“ 该公司专门作为微型啤酒厂经营 ”，在新泽西州每月生产5,000升。此外，申请人称其“ 整体拟从事的事业……是利用[其]专业知识在美国扩展[其]业务运营 ”，并“ 继续通过[其]投资为经济建设财富作出贡献 ”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的“ 专业计划与陈述 ”、一封律师函、一份商业计划、推荐/雇佣信函、一封专家意见书以及行业报告和文章。

初次审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人的回复包括一封律师函、重新提交的证据、其教育和就业证据、文章以及推荐信。

在审查申请人的补件回复后，审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架三项要件中的任何一项。关于申请人在Dhanasar第一项要件下的资格，审理主任认定证据未能证明申请人拟从事的事业具有实质价值或国家重要性。4审理主任进一步认定，申请人未证明其在Dhanasar分析框架第二项或第三项要件下符合国家利益豁免的资格。

2 另见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88（第五巡回法院2023年）（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裁决中）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裁量性质）。

3 本办公室注意到，申请人在其专业计划与陈述中既称其在工业维护领域拥有超过10年经验，又称其拥有超过“ 8年作为机械工程师在建筑、汽车和饮料行业的经验 ”。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92（BIA 1988）。

4 由于本办公室基于Dhanasar第一项要件中的国家重要性部分解决本上诉，本办公室不处理申请人在其他要件下的资格。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任“未适用适当的证明标准……而是施加了更严格的标准”。此外，申请人主张审理主任“错误适用了法律”。最后，申请人主张审理主任未“适当考虑各项证据，包括其简历、商业计划、‘[申请人]在该领域工作的[证]据’、推荐信以及行业报告和文章”。

关于申请人主张审理主任未适用适当证明标准的论点，本办公室不同意。虽然移民程序中的证据标准是优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-，21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3（BIA 1998）；另见《布莱克法律词典》（第11版2019年）对举证责任的定义（表明举证责任包括举证责任和说服责任）。审理主任正确指出，申请人必须以优势证据证明其符合国家利益豁免的资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375-76。此外，申请人未分析审理主任如何未能适当考虑记录中的证据。例如，审理主任在其决定中具体提及了申请人的陈述、推荐信、申请人在该领域工作的证据以及文章。[5]

关于Dhanasar第一项要件中的国家重要性部分，本办公室在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时考虑其潜在的前瞻性影响。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，本办公室关注“外籍国民拟从事的具体事业”。见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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。本办公室还指出，“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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上 at 890。

申请人主张其拟从事的事业——在新泽西州开设一家微型啤酒厂——“将寻求促进和保护美国的微型和独立酿酒商”。此外，申请人称其将“专注于设计和优化酿造设备、分析以及[原文如此]优化酿造设备，并在微型啤酒厂行业内促进环境可持续性”。

申请人未提交证据证明其拟从事的事业将具有重大积极经济效应。在其上诉书面论证意见中，申请人通过律师称，“该事业的一个关键方面是在微型啤酒厂行业内制定和实施环境可持续做法。”因此，申请人将“探索将可再生能源，如太阳能或风能，整合到酿造运营中”。此外，

5 审理主任指出：“USCIS会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，以判断待证事实是否可能为真。”

申请人将“推动回收倡议和废物管理策略，以尽量减少环境影响并促进可持续性”。然而，这些论点在RFE发出之前提交的材料中并不存在。事实上，我们仅在律师的RFE答复信中找到了关于环境可持续性和可再生能源的主张。此外，在申请人雇主（一家公用事业和重型建筑公司）的一封信中，我们没有发现任何提及他拟议的事业或任何计划中的使其具有环境可持续性或可再生能源友好性的努力。

申请人在上诉中主张，“他依赖[美国]小企业管理局-SBA HUBZone的[一个]美国政府数据库”来确定其公司的选址。6 他表示，他的决定“源于一种愿望，即表明立场并创造积极影响，为美国[某州]利用不足地区的美国工人创造就业机会[原文如此]”。申请人主张，他的公司还将“改善美国工人的工资和工作条件，帮助当地社区吸引该地区的投资，从而促进经济发展”。然而，申请人的“专业计划与声明”没有提及SBA的HUBZone计划，他的商业计划也没有提及。此外，申请人没有说明，且记录中的证据也没有表明，他的企业将成为HUBZone计划的参与者。记录中不包含其他证据证明其拟议的事业将使服务不足的社区受益。因此，我们无法得出结论认为他的事业将产生重大积极影响，特别是在经济萧条地区，以达到国家重要性水平。

同样，申请人提交的行业报告和文章并未显示其拟议事业如何具有国家重要性。7 这些文章性质笼统，并未涉及申请人或其拟议事业。申请人提交的一篇来自移民研究中心（Center for Immigration Studies）的文章质疑，考虑到移民的“创纪录数量”，继续向美国移民是否可持续。一篇由 lmed Bouchrika 撰写、题为“机械工程职业”的行业报告指出，“机械工程对于推动经济发展的大小型机械系统的设计、制造和运行至关重要。”然而，该报告并未提及申请人或其拟议事业，也未提及对微型酿酒厂开发存在大量需求。在 IBISWorld 的另一份报告《美国工程服务》中，我们了解到工程服务“在截至 2027 年的五年间，收入预计将按年化 2.0% 增长至 360.9 billion 美元。”尽管这些预测可能准确，但该报告并未证明申请人的事业将如何成为该增长的一部分。

[已隐去]的[已隐去]教授撰写了一封支持申请人案件的信函。我们承认，该专家意见信包含了对申请人拟议事业国家重要性的所谓分析。[已隐去]教授声称，“作为一位对巴西机械工程行业有深入了解的资深机械工程师，毫无疑问他[原文如此]将在美国在一个具有重大价值和 national importance 的领域工作。”8 此外，[已隐去]教授提供了关于

6 根据小企业管理局的网站，“HUBZone计划推动历史上利用不足的商业区的小企业增长，目标是每年将至少3%的联邦合同资金授予HUBZone认证公司。”
7 虽然我们讨论了记录中的部分证据样本，但我们已审查并考虑了全部证据。
8 我们注意到，[已隐去]教授信函在第一项要件标题下的大部分内容实际上涉及申请人在Dhanasar第二项要件下的资格。

诸如美国机械工程师就业机会增长以及施工经理机会增长等一般性话题。缺失的是对申请人具体拟议事业的任何分析，因为该意见信在涉及国家重要性方面对申请人开设微型酿酒厂的计划只字未提。[已隐去]教授没有解释申请人拟议的事业将如何帮助美国企业繁荣，该事业如何或是否具有雇用美国工人的重大潜力，或者该事业如何具有其他重大积极经济影响。

作为自由裁量事项，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)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责对个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定性证据。Id. 在此，[已隐去]教授的信函证明价值有限，因为它没有实质性地涉及申请人拟议事业中关乎国家重要性的方面。[已隐去]教授没有讨论申请人在新泽西州开设微型酿酒厂的计划。相反，该意见信得出结论认为，美国公司将从“ 像[申请人]这样对建筑行业有深入了解的工程师的专业知识中受益 ”。他的意见信性质笼统，似乎与申请人的实际事业无关。“ 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。由于[已隐去]教授没有对申请人拟议的事业提供实质性分析，我们无法给予该信函太多权重。

由于申请人未能按照Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，他没有资格获得国家利益豁免，进一步讨论第二和第三项要件将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25.

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们得出结论认为，他没有确立自己有资格或作为自由裁量事项在其它方面值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。