MAY162024_08B5203 · 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：31200855 日期：2024年5月16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）

申请人是一名土木工程师，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士或具有特殊能力的外国人，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格作为高级学位专业人士或具有特殊能力的外国人获得EB-2分类。此外，审理主任认定申请人未能证明豁免该分类的职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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（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，他未满足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)。由于这一已确认的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。1

I. 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 underlying 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，且该豁免“ 符合

1 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决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）。

国家利益。”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. at 889提供了审理国家利益豁免申请时的框架。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级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人未能证明其有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人获得EB-2分类。此外，审理主任认定申请人未能提出充分证据证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进其事业，或总体而言豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。3

申请人是一名计划建立疏浚业务的工程师，称其在工程领域拥有超过十年的工作经验。他计划“为个人和组织提供疏浚服务……包括租赁带操作员的疏浚船和小型疏浚船。”他还计划“雇用两名员工……以确保设备无故障运行。”

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验证据、“自传陈述”、律师函、推荐信、雇佣信和文章。

在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据的机会，以尝试证明其符合underlying EB-2分类和国家利益豁免的资格。作为回应，申请人提交了律师函、学历评估、一份题为“我的未来计划”的新陈述、文章、计划、推荐信以及来自I 4的职位邀请。

2 另参见 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）。

3 审理主任认定申请人拟从事的疏浚事业满足Dhanasar框架第一项要件下的实质价值。本办公室同意。拟从事的事业无论“有可能创造重大经济影响”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该事业的价值可在包括但不限于商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等领域得到证明。

4 本办公室注意到申请人提交了一份职位邀请，让其担任生产主管。在该职位上，申请人“将负责海啸监测系统的库存管理和制造，年薪40,000美元。”目前不清楚该职位邀请与申请人拟从事的事业有何关联。该职位以“背景调查和获得永久居民文件”为条件。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。为全面评估申请人拟从事的事业，本办公室必须了解该具体事业包含哪些内容。

在审查申请人的补件通知回应后，审理主任认定申请人未能证明其符合EB-2分类或国家利益豁免的资格。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力、将广泛增进社会福利、将广泛增进文化或艺术丰富性，或具有重大积极经济影响。总体而言，审理主任认定证据未显示其拟从事的事业会产生超出其自身业务和员工、其客户及其员工以及其打算合作以达到国家重要性水平的任何实体之外的影响。

关于审理主任认定申请人未能提出充分证据证明其有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类，本办公室不同意。查阅AACRAO EDGE显示，俄罗斯教育机构（例如，akademija（学院）、institut（研究所）或universitet（大学））在完成五至六年教育后由国家认证委员会颁发“ diplom spetsialista ”。5 此外，EDGE指出，除建筑、法律和医学领域外的“ diplom spetsialista ”“ 代表所达到的教育水平相当于美国的硕士学位。 ”最后，“ [t]该学历既反映学术高等教育的水平，也反映专业执照（职称）（例如，Inzhener（工程师）、Vrach（医生）、Matematik（数学家）、Khimik（化学家）等）。 ”

申请人提交了其来自 的学位，并附有 翻译件。根据翻译件，申请人被授予“ 文凭 ”和“ 专业工程师资格 ”。6 该文凭包含说明“ 国家考试委员会 ”作出授予“ 文凭 ”决定的文字。基于AACRAO EDGE所引内容及申请人所提交的材料，本办公室认定申请人持有相当于美国硕士学位的学历，符合作为高级学位专业人士获得EB-2分类的资格。7

关于Dhanasar第一项要件中的国家重要性组成部分，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，本办公室关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Id. 在Dhanasar中，本办公室进一步指出“ 本办公室寻求拟从事事业的更广泛影响 ”，且“ [a]某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。 ”Id. 本办公室还指出，“ [a]一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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。 ”Id. at 890。

5 EDGE由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建，该协会是一个非营利组织，代表40多个国家的超过12,500名招生专业人士）；参见，例如，Viraj, LLC v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将EDGE描述为“ 一个受尊重的信息来源 ”）。
6 申请人提交了一份教育评估，认定其文凭等同于美国的理学学士和理学硕士学位。
7 由于我们认定申请人符合EB-2高级学位专业人士分类的资格，我们对申请人是否符合特殊能力非公民资格保留决定。

在上诉中，申请人主张其符合EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力非公民。此外，申请人主张审理主任“未能对证明其符合国家利益豁免资格的证据给予应有权重”。申请人主张其拟议事业将增进社会福利，与“联邦优先事项”一致，并将“减少土木工程师的短缺”。最后，申请人主张其处于有利地位以推进其拟议事业，且总体而言，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。8

关于申请人主张审理主任的决定“未能对证据给予应有权重”，申请人声称其提交了足够证据以满足法规和类别标准。因此，其主张审理主任未正确适用正确的证明标准。尽管移民程序中的证据标准为优势证据标准，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。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。申请人必须满足举证责任。该责任要求申请人以文件、证言等形式提供证据，遵守适用的法定、法规和政策规定，足以使问题在实质审查中得到裁决。在此，申请人未充分解释审理主任如何未能对记录中的证据“给予应有权重”。因此，我们认定其主张缺乏证据支持。

申请人主张其拟议事业将增进社会福利。在上诉中，申请人的律师主张申请人的事业是“不仅提供疏浚设备出租，还提供其十一年经验中积累的技能、后勤支持和技术知识”。9 并且，据律师称，该事业具有“许多明显的环境和经济利益，将增进社会福利”，包括“环境修复、生态系统清理、水生生物保护以及常见污染物的清除”。此外，律师指出，为回应补证通知而提交的一篇文章称“700,000英里的水道受到污染损害”，且存在“现代化污染解决方案的必要性”。假设这些文章在事实上正确，它们是一般性文章。申请人未能履行其举证责任，证明其具体的拟议事业具有国家重要性，因为其未提供证据说明其事业究竟将如何提供具有超出其特定公司及其客户范围的更广泛影响的解决方案。申请人在其题为“我的未来计划”的声明中表示，其计划雇用“两名员工”。其进一步表示，计划“吸引同样关注美国水系状况的投资者”。虽然其声明提供了关于疏浚及其益处的 factual 信息，但我们认定该声明

8 我们对申请人在Dhanasar框架第二和第三项下的资格保留决定，因为我们基于第一项解决本上诉。
9 律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，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，因此不享有任何证据权重”）。

缺乏充分解释，说明申请人的事业如何具有雇用美国工人的重大潜力或实质性积极经济影响。证据未显示申请人雇用两名工人的计划如何重要，或其事业将如何影响除其本人、其两名员工及任何潜在客户之外的更多人。申请人未提出商业计划，也未证明其能够获得投资以启动其拟议事业。

接下来，律师主张并引用若干文章，试图表明申请人的拟议事业“ 与联邦优先事项一致 ”。申请人必须说明此种一致性如何在Dhanasar框架下具有国家重要性。例如，“ 1972年《清洁水法》将数万亿美元用于改善美国水质 ”这一假设，即使属实，也不足以单独表明申请人的拟议事业在Dhanasar第一项下符合国家利益豁免的资格。证据必须表明申请人的拟议事业具有重大潜力，能够广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或有助于有价值的技术或研究领域的进步，以达到国家重要性的水平。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。此外，表明拟议事业可能具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的证据可以说明国家重要性。

正如Dhanasar中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，在此申请人也未证明其拟议事业将在工程领域对美国经济产生超出从申请人疏浚服务中受益的两名员工和客户范围的更广泛影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

在其“ 自传声明 ”中，申请人表示“ 科学、技术、工程和数学（STEM）触及我们生活的方方面面 ”。其进一步表示STEM“ 推动我们快速变化的全球经济中的创新 ”。申请人主张其工程领域是“ 少数人理解但对每个国家的经济和增长至关重要的领域之一 ”。USCIS认识到STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，特别是在重点关键和新兴技术或其他对美国竞争力或国家安全重要的STEM领域。6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人在其补证通知回应中详述的疏浚事业直接与STEM领域相关，但提交的证据不足以表明其具体的拟议事业具有足够广泛的潜在影响以达到国家重要性。

最后，律师主张申请人的拟议事业将“ 减少土木工程师的短缺 ”。然而，Dhanasar框架的第一项着眼于拟议事业对某一领域或区域的更广泛影响。因此，申请人关于其拟议事业将减少美国所称土木工程师短缺的主张并未触及Dhanasar第一项的实质，因此未满足所需的举证责任。

III. 结论

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项所要求的，其不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第二和第三项将无实际意义。如上所述，我们对申请人关于Dhanasar其余各项的上诉论点保留决定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

裁定：上诉被驳回。