APR162025_03B5203 · 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：37392532 日期：2025年4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）

申请人是一名律师，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，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》（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否决了该申请，认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性，以及其他认定。此事现依据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进行重新审查。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签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验相当于硕士学位。同上。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

专业被定义为该法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项授予国家利益豁免，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。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，该认定得到记录支持。在否决申请时，审理主任认定申请人的拟从事事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能充分证明其事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上，第889页。“事业”一词比一般职业更为具体；个人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供其拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。

在初始申请中，申请人将其拟从事的事业描述为继续担任可再生能源转型律师和研究学者。他主张其事业对应对气候变化具有广泛影响，而气候变化是美国政府的国家优先事项。此外，他主张可再生能源将减少化石燃料排放，从而减少造成呼吸道疾病、心脏病和过早死亡的主要空气污染源。他计划为西弗吉尼亚州的太阳能和风能农场开发商提供咨询，以便从化石燃料和煤炭转向太阳能和风能等“更清洁”的能源形式。他表示其角色极具价值，因为作为律师，他可以提供产权摘要、尽职调查、谈判、合同起草和执行；没有法律顾问，大规模太阳能和风能农场无法建立。关于其事业的

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。
2 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是酌情性的）。
3 申请人提交了其美国法律学位的证明文件。
4 审理主任还认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，或权衡之下豁免工作要求将有利于美国。

研究部分，申请人表示其方法“超越”了典型的法律研究，采用系统性范围审查方法来研究可再生能源法律和政策的实施。此外，申请人声称其作为研究学者已发表六次，加拿大、美国和国际卫生机构已从其工作中受益。他声称截至提交申请时其研究已被引用48次。记录还包括申请人的信件、其现任律师事务所的聘用信、申请人撰写的出版物、关于气候变化的行业报告和文章、电子邮件往来、推荐信、独立专家意见、工时表、出版物清单、其进行的同行评审清单以及其作品的引用清单。

一封来自
的信件赞扬了申请人的定量分析技能，并指出这些技能在律师中独一无二
'----------'
。来自~----------~在
thel I的专家意见确认了申请人的出版物和同行评审，指出系统性范围审查遵循最高科学标准，并表示相信申请人将利用其独特知识塑造美国的能源法律和法律研究。一封来自
~----------~的信件描述了申请人在加纳领导毒品政策改革研究和倡导工作的角色，具体是利用科学证据和社区行动说服当局通过新的麻醉品管制法律。I~.---~J表示，鉴于申请人此前的成功，其背景和先前经验将完美转化到其在能源领域的新职业。来自.....,._____----t
和 的信件强调了申请人作为~------~
._____法学院学生的优势，描述了申请人在法学院期间撰写的一篇关于外层空间商业化和私有化的论文，证明作者确信该论文将成为政府颁布太空法律以及希望利用太空能源和自然资源的私人实体的首选指南。西弗吉尼亚州众议员I ~写了一封信，指出申请人的研究结果可能会引导该众议员及其同事确保为能源正义问题制定适当的解决方案。

在否决申请的决定中，审理主任指出申请人的事业既包括为客户提供交易性法律工作，也包括关于可再生能源的学术研究，前者将占据其大部分时间。申请人未提供客观独立证据证明其打算向客户提供的法律服务将如何产生国家或全球影响，也未证明其法律建议将如何实质影响当地和美国经济。此外，审理主任认定申请人事业的研究部分也不会具有国家或全球影响，或在其领域内产生更广泛的影响。尽管审理主任认可关于申请人研究方法的专家意见和支持信，但这些并未证明该特定方法达到了国家重要性的水平，也未支持申请人关于其技能在律师中独一无二的说法。审理主任指出，申请人过去发表的研究工作属于公共卫生领域，而非能源转型或气候变化领域。最后，虽然申请人提交了关于可持续能源转型、美国政府气候变化倡议以及西弗吉尼亚州经济和环境展望的文件，但这些并未确立申请人具体事业的国家重要性。

在上诉中，申请人质疑审理主任决定中的若干结论，并重申其符合国家利益豁免资格的主张，包括其拟议事业的国家重要性。他主张，审理主任错误地将重点放在他投入研究的时间量上，并且审理主任误解了他先前研究的主题事项，该研究涉及公共卫生法而非公共卫生。此外，他重申其研究方法论具有独特性的主张，审理主任未对此给予适当权重，并主张其研究具有国家重要性。申请人主张，他已就研究方法的严谨性和创新性提供了具有证明力和可信度的证据，并支持其关于其研究结果将影响美国法律和政策的主张。他还提交了关于研究和法律领域的额外证据、其更新的同行评审列表以及更新的研究计划。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Id. at 889。这一考虑可能包括拟议事业是否具有雇用美国工人（特别是在经济萧条地区）的重大潜力、是否具有其他实质性积极经济影响、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。

一般而言，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它将影响可再生转型能源领域的法律和实践。作为门槛事项，申请人的上诉论点侧重于其事业主题事项的国家重要性，而非事业本身。然而，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于"外国人拟从事的具体事业"。Dhanasar 26 I&N, at 889。虽然我们同意审理主任关于申请人的事业具有实质性价值的意见，但他并未证实其关于国家重要性的主张。具体而言，他未能表明其事业如其所主张的那样在法律或可再生能源转型领域具有更广泛的影响。

关于申请人的可再生转型能源研究，记录中不包含足够的信息和解释，记录中也不包含充分的佐证证据，以表明申请人具体拟议的工作在其领域具有更广泛的影响或对我国具有表明其国家重要性的实质性积极经济影响。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)（申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张）。申请人本人关于其工作将显著影响美国环境法律和实践的陈述未得到独立佐证。尽管申请人在审理主任面前重申其系统性范围审查的特定方法论是更优越的证据形式，但他未能表明其特定研究如何具有国家重要性。

在Dhanasar案中，记录得到了关于申请人事业对美国战略重要性的具有证明力的专家信函的支持，以及记录美国政府对其研究的兴趣和投资的信函的支持。Dhanasar 26 I&N, at 893。在上诉中，申请人主张他已提交了必要的独立、具有证明力的证据，并提及在审理主任面前提交的若干材料。例如，几位专业同行证明了申请人方法论方法的严谨性以及其过去在其祖国加纳参与政策改革的努力。他的法学教授评论了申请人的主题事项专业知识、使用其

技能以及未来成功的一般可能性。我们还注意到西弗吉尼亚州一位民选官员对利用申请人研究结果的兴趣。正如审理主任所指出的，此处的记录表明申请人的同行对其影响未来能源法律或实践的能力有信心，但未包含这些主张的具有证明力的依据，也未提供关于如何实现这一目标的具体细节。

审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业的法律工作的影响将超出接受其法律服务的特定客户。在上诉中，申请人主张审理主任似乎得出结论认为法律工作本质上缺乏国家重要性。5 申请人还主张，Dhanasar框架的第一项要件不要求他展示过去的成功记录或依赖其工作的客户的证据，因为这些更多地与第二项要件相关，而第二项要件将重点从事业转移到申请人身上。申请人关于Dhanasar第二项要件的观点是正确的。但此处的申请人提交的支持其事业所称潜在未来影响的证据主要侧重于其过去的成功作为未来成功的预测因素。因此，分析该证据是否表明他已证明其拟议事业的国家重要性是适当的。我们得出结论认为并非如此。

最后，申请人主张其事业将对经济萧条地区的现金投资和就业创造产生重大经济影响。我们不否认西弗吉尼亚州是经济萧条地区，且申请人打算在该州工作。然而，仅在地理上萧条的地区运营不足以表明国家重要性。申请人还主张其法律工作将带来10亿至30亿美元的年度投资，但未解释这些预测的依据。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留对申请人在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的决定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出"纯粹咨询性的认定"）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论认为他未能证明其符合国家利益豁免的资格或作为自由裁量事项应获得该豁免。上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

5 在提出这些及其他论点时，申请人主张审理主任依赖于先前被撤销的先例决定。Matter of New York State Dep't of Transp.（"NYSDOT"）, 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)。然而，审理主任的决定未引用该决定，也未使用其分析，而是正确引用了Dhanasar的要求。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。