AUG282024_01B5203 · 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：33060647 日期：2024年8月28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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。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在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需的专业程度，并将

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

实质性惠及美国的国家经济、文化或教育利益或福祉。本法第203(b)(2)(A)条。

若申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家级重要性；
- 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所请求的EB-2移民分类作为特殊能力个人的资格，但进一步认定其未根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家级重要性。

A. 国家利益豁免

Dhanasar第一项要件，即实质性价值和国家级重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出，相关问题并非申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。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实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上 at 890。

申请人是某公司的联合创始人兼首席执行官，该公司专门利用人工智能（AI）和机器学习（ML）技术开发搜索与发现方法。据申请人称，其打算“继续担任[商]业[高]管和[研]究员，专注于在

3 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属于酌情性质）。

各个子领域中创建、部署和管理[搜]索与[发]现[方]法。”通过其公司，他目前在矿产勘探领域使用其搜索与发现方法，“在勘探不足的覆盖地形中探测隐藏的矿藏”，并计划调整其公司的搜索与发现发现平台以发现更多可再生能源。据申请人称，其公司的平台“在定位关键矿藏方面展示出两个数量级的改进，将勘探成本降低90%，并将从初步勘探到开始钻探活动所需的时间从数年缩短至仅数月。”申请人在记录中的陈述表明，其公司不计划“提供服务、销售其技术”或“将其技术作为服务提供给第三方”。相反，申请人打算“通过利用[该]技术来[识别并]建立矿产资产组合以创造重大价值”，进而与采矿合作伙伴签订协议以启动对这些目标区域的采矿，授予公司对所发现矿产的部分所有权。总之，他打算继续精准定位目标，以“交付一批具有高置信度、勘探规模的目标，并确保土地权，准备在短时间内进行钻探”，然后通过与矿业公司合作外包这些矿产的钻探和提取，“随后纯粹通过特许权使用费和少数股权获得收益”。

为支持其事业，记录包括一份个人陈述、多篇包含对申请人关于其现任公司采访的文章、有关关键和新兴技术的政府出版物、详述联邦政府有意增加关键矿产产量以确保能源安全的政府出版物，以及申请人就其搜索与发现方法提交的专利申请副本。

在发出补件通知（RFE）后，审理主任否决了该申请，认定申请人未根据Dhanasar分析框架确立所请求的国家利益豁免的资格。具体而言，关于事业的国家级重要性，审理主任认定申请人未证明其事业将对该领域产生更广泛的影响，或以其他方式产生雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响。审理主任还解释称，缺乏支持证据的宽泛主张不能满足申请人的举证责任，也不能确立国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人用大量篇幅讨论审理主任RFE中所谓的缺陷，包括审理主任要求提供与申请人作为高等学位专业人士符合EB-2移民分类资格相关的额外证据，尽管申请人主张以特殊能力个人身份符合该分类资格。尽管本办公室认可这一点，但审理主任确实告知申请人记录未根据Dhanasar分析框架确立所请求的国家利益豁免的资格，并给予申请人补充记录的机会。此外，尽管8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)赋予USCIS发出RFE的酌情权，但该规章允许审理主任在未首先就审理主任所认定的不合格理由请求证据的情况下，以未能确立资格为由否决申请。因此，即使审理主任在发出RFE方面存在程序性错误，除上诉程序本身之外，尚不清楚何种救济是适当的，而上诉程序为申请人提供了另一次补充记录并证明其符合国家利益豁免资格的机会。尽管申请人提交了书面论证意见，但其在上诉中未以新证据补充记录。

此外，尽管我们同意申请人的观点，即审理主任在其决定中并未直接讨论记录中的每一项证据，但申请人未能表明记录中的证据如何确立其事业的全国重要性。仅仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009); Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016); 另见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。申请人未能确立这些材料足以证明其拟议事业具有全国重要性。因为如本文所述，我们认定申请人未能证明其因这些所称错误而受到损害，即使我们同意其观点，此种疏漏似乎是无害的，不足以作为支持本上诉的依据。"寻求因错误裁决而撤销判决的一方负有证明损害结果的举证责任。"同上。

申请人还主张，审理主任引用Kazarian两步审查标准存在错误，声称该分析仅适用于EB-1申请，而不适用于其EB-2国家利益豁免请求。然而，如前所述，USCIS已确认应适用Kazarian两步程序来评估申请人是否已确立其为特殊能力非公民。4 此外，申请人声称，由于审理主任在讨论Kazarian标准后紧接着描述了Dhanasar标准，"不清楚该官员是否对案件适用了两项标准"，因此"说明了该决定质量低劣"。我们不同意。审理主任在其决定中正确解释，如果个人根据Kazarian两步分析确立了EB-2移民分类中特殊能力的资格，那么申请人还需要满足Dhanasar标准才能确立所请求的国家利益豁免的资格。因此，我们不同意申请人关于审理主任对两项标准的讨论"构成重大法律错误"的主张。

转而对记录进行重新审查，我们同意，尽管记录中的证据，包括多份讨论美国政府对关键矿产利益的政府报告，证明了申请人事业的重大价值，但并未确立其全国重要性。

申请人主张，审理主任的决定未涉及任何关于"AI研究的全国重要性或[搜索]和[查找]方法在美国关键矿产的彻底勘探和识别中的当前（或潜在）效果"的已提交证据。然而，该证据确立的是申请人所在领域的重要性，而非其特定事业的重要性。在评估拟议事业的全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外籍国民拟从事的特定事业"的更广泛影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人也未解释并以相关且具有证明力的证据支持其拟议事业将如何广泛影响该领域。

在Dhanasar中，我们指出在评估全国重要性时，我们"寻找更广泛的影响"，并指出"一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。"在此，记录中不包含足够的

4 一般见 6 USCIS Policy Manual, 同上, F.5(B)(2)。

信息和证据来解释其拟议活动——即依靠AI和ML方法来提高定位关键矿产的准确性，然后将钻探承包给其他矿业公司——将如何在其行业内产生更广泛的影响。尽管申请人声称其打算继续研究和开发新方法，并"进一步[]了解AI和[ML]如何被使用"于该领域，但除了其自身的主张之外，记录并未显示任何拟议研究或新方法，即使实现，将如何被传播并从而对该领域产生更广泛的影响。事实上，如前所述，记录表明该公司不向更广泛的行业提供其平台，而是将利益限制在其直接合作伙伴。换言之，申请人未提供文件证据来确立其运营将更广泛地影响该领域，而非仅为其公司及其合作伙伴提供直接利益。

我们注意到申请人引用了USCIS政策，该政策承认"STEM领域的重要性以及拥有高级STEM学位的人在促进这一进步中的关键作用"，5 但申请人未表明其拥有该政策所述的高级STEM学位。其也未表明其事业将促进STEM技术的进步或对其领域产生更广泛的影响。例如，其声称其发现平台及其公司"广泛影响了矿产发现领域"，但记录中不包含客观、可信且具有证明力的证据来支持这些主张。6 例如，申请人未解释其他矿业公司是否同样依赖市场上已广泛可用的AI和ML技术来识别潜在钻探地点，或者其公司的平台是否确实类似于Dhanasar中所设想的"改进的制造工艺或医学进步"。因此，记录未显示申请人拟议商业事业所产生的利益将具有超出对申请人及其合作伙伴有限利益之外的影响。这类似于某人的教学利益通常仅直接惠及所教学生而非更广泛人群。在Dhanasar中，我们讨论了教学如何不会以达到全国重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分人的活动，如申请人拟议的事业，不会达到全国重要性的水平。

我们还同意审理主任的结论，即申请人未确立其事业将产生雇用美国工人的重大潜力或带来Dhanasar中所设想的其他重大积极经济利益。见同上。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到全国重要性水平。在上诉中，申请人声称其公司估值为56,000,000美元并雇用美国工人，但证据表明该公司目前有五名员工，并依赖多名承包商，但不清楚这些是全职还是兼职职位。申请人也未解释公司雇用美国工人和任何预期收入将如何影响预期运营地区，申请人也未提供证据来证实其关于公司估值的主张。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

5 6 USCIS Policy Manual, 同上, F.5(D)(2)。
6 申请人无需证明其事业将成功以确立Dhanasar框架第一项下的全国重要性，但记录应包含客观证据和信息，以佐证其关于该事业将改善该领域所用流程的预期主张。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项所要求的拟议事业的全国重要性。

B. 作为特殊能力个人的EB-2分类

尽管由于申请人未满足Dhanasar框架第一项，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们也撤销审理主任关于申请人符合所请求的EB-2移民分类中特殊能力个人资格的认定，因为记录不支持该结论。

申请人主张其符合所请求的EB-2移民类别资格，作为具有特殊能力的人，其声称自己满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下六类证据中的三类：在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)下从事该职业十年全职经验，在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下获得表明特殊能力的高薪，以及在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)下提供对其成就和对行业重大贡献的认可的证据。在其决定中，审理主任认定申请人至少满足了六项证据标准中的三项，因此得出结论认为申请人已证明自己为具有特殊能力的人。但审理主任未澄清申请人满足了哪些标准，也未讨论证据如何证明其满足每项标准。而且，由于审理主任未进行最终实质审查，该决定未解释证据的整体如何表明申请人具有显著高于该领域通常遇到的专业水平。7 因此，基于下文所述理由，我们认定记录未能证明申请人符合作为具有特殊能力的人的EB-2类别资格，我们撤销审理主任的相反认定。

首先，关于该专业十年全职经验的证明文件，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的规定要求“ [e]vidence in the form of letter(s) from current or former employer(s) showing that the alien has at least ten years of full-time experience in the occupation for which he or she is being sought. ”此外，此类信件“ shall include a specific description of the duties performed. ” 8 C.F.R. § 204.5(g)(l)。在此，来自Q-D-的信件足以证明其自2012年2月至2020年4月的雇佣关系。然而，尽管申请人还依赖一封确认其在V-D-任职的自撰信件，以及来自前同事的信件，其未证明这些信件符合监管要求。具体而言，其未表明这些信件来自“ current or former employer(s) ”。而且，由于这些信件缺乏关于所履行职责和雇佣日期的具体性，它们不足以涵盖所寻求职业中剩余所需的全职雇佣。没有更多证据，我们无法认定记录表明申请人满足该标准。

此外，为满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)下关于对其领域重大贡献获得认可的标准，申请人提交了额外的推荐信，描述其参与开发与采矿业搜索和发现方法相关的AI解决方案。然而，尽管这些信件赞扬申请人的工作，并声称由于其工作，其前雇主“ positioned as a forerunner in the

7 参见 generally, 6 USCJS Policy Manual. supra, F.5(B)(2)。

mining exploration industry, ”记录中不包含佐证该主张的文件证据。同样，来自J-W-教授的信件，其与申请人“ collaborated ”，担任其矿产发现平台的高级技术顾问，并与其在一个博士后研究项目的指导委员会共事，未详细说明其工作如何导致对行业或领域的成就和重大贡献的认可。而来自al I代表的信件确认“ threel I I I students participated in an action learning class on a project ”与申请人的前公司，但该信件未解释申请人对该领域的贡献。

申请人还提供了其声称来自_____对其在该领域工作的表彰的证据，形式为两枚表彰奖章的照片。然而，奖章上未注明申请人的姓名，因此不清楚这些奖章颁发给谁。此外，即使得到佐证，申请人未解释这些表彰的意义或导致表彰的贡献，或它们如何证明其对该领域的重大贡献。此外，尽管申请人提供了其获得 的证据，并提供了解释该奖项一般重要性的文章，申请人未解释其为何获得该奖项，以确定是否是由于对其领域的重大贡献。

为证明其在其领域专业知识的认可，申请人还提交了来自前andand其他军事人员的信件，赞扬其在 任职期间制定和实施成功策略，但这些信件未指明其对该领域做出的具体贡献，而非为 实施成功策略。而关于 使用的技术进步的文章，包括搜索和发现方法，未提及申请人，且发表于申请人离开 数年之后。

申请人还提交了证据，证明其被公司的一位投资者邀请在_____ 投资者咨询委员会季度论坛上发言，但其未解释参与该论坛如何证明其对该领域的贡献。而尽管记录中包含一份专利申请副本，以表明申请人

该专利申请于2018年提交，根据美国专利局公开可用的数据，该申请于2020年被放弃，在本申请提交之前。因此，被放弃的专利申请不能证明申请人对该领域的贡献，也不能证明其如所称引入了新方法。

因此，记录未能证明申请人符合作为具有特殊能力的人的EB-2移民类别资格，我们因此撤销审理主任的认定。由于申请人未表明拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下具有国家重要性，发出补证通知以进一步调查和分析申请人的EB-2类别资格将无法律目的。

III. 结论

申请人未证明其满足作为具有特殊能力的人的分类监管要求。此外，申请人未满足所需的第一项

Dhanasar分析框架，因此我们认定其未证明其有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三项下的资格。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ courts and agencies are not required to make findings on issues the decision of which is unnecessary to the results they reached ”）；另参见 Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在上诉中拒绝触及替代性问题，当申请人否则不符合资格时）。

命令：上诉被驳回。