DEC142022_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：23987906 日期：2022年12月14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）

申请人是一名植物研究人员，寻求第二优先移民分类，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人，并寻求豁免EB-2分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立拟议事业的国家重要性，也未能确立豁免职位邀请要求将符合国家利益。此事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，须以优势证据标准证明其资格。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（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。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免职位邀请 -

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词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。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

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遇专业水平的专长程度。

专业指该法第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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)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。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格。上诉中的问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格。尽管本办公室不逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人计划继续其关于[已隐去]植物繁殖的研究。记录包含关于植物繁殖益处的背景材料，以及其如何具有许多应用，包括粮食安全、制药和环境。关于环境，植物繁殖可协助快速重新造林、对抗入侵植物、害虫防治以及清除空气中的污染物。本办公室认定该领域的研究具有实质价值。然而，申请人尚未确立其拟议事业的国家重要性。

尽管申请人提供了关于植物繁殖过程及其内容的大量背景资料，但对其具体拟议事业提供的信息很少。他表示将继续其研究，但申请人未解释这将如何进行。例如，记录未表明申请人计划为制药公司工作、与农场团队合作、在大学实验室工作、在自己的后院独立工作，还是以其他某种身份工作。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须明确“ 该外国国民拟议从事的具体事业 ”。Id. at 889。缺乏关于具体拟议事业（而非整个植物繁殖领域）的充分信息，拟议事业的影响难以确定。审理主任解释称，申请人未为其个人工作将具有国家影响的主张提供支持。本办公室同意。

如前所述，申请人强调了植物繁殖在各部门（包括粮食安全、制药和环境）的适用性和重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或专业的重要性；相反，本办公室关注“ 该外国国民拟议从事的具体事业 ”。参见id. at 889。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响，而非依赖植物繁殖或其适用性的重要性。举例说明，如果申请人使用自己的实验室

和温室独立进行研究，他仍须确立研究界的其他人将如何得知其成果并接受其有效性。申请人尚未确立其研究如何为该领域现有知识库增添信息。

在Dhanasar案中，我们指出，我们考察拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [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内具有国家乃至全球影响。 ”同上，第889页。为支持国家重要性的认定，申请人提交了多封推荐信。虽然一位作者将申请人的研究方法描述为“ 突破性的 ”，并声称申请人“ 开发了 ”植物繁殖的“ 方案 ”，但证据并不支持这些结论。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述证明价值甚微。见1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C.1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。证据并未表明申请人的方法或方案与已在使用的方法或方案有所不同或有所改进。换言之，证据不支持认定其拟议事业将在某一特定领域内产生任何影响。

申请人未提供关于其具体拟议事业的充分信息。此外，基于目前构建的记录，申请人未能证明其工作将会影响更广泛领域，或以其他方式产生达到国家重要性程度的影响。因此，他未能证明符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

记录中的文件既未确立具体的拟议事业，也未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第二和第三要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不必解决的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。