FEB132025_07B5203 · 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：35539862 日期：2025年2月13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）

申请人是一名绳索作业专家，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人员，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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。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，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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，等同于硕士学位。同上。

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)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。如果申请人做到了这一点，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，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得以自由裁量方式豁免职位邀请要求，符合“国家利益”。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）可以作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

审理主任未就申请人是否有资格作为具有特殊能力的人员3获得基础EB-2移民分类作出裁定，但认定申请人未能确立所请求的国家利益豁免的资格。尽管如此，由于本办公室同意申请人根据Dhanasar框架不符合国家利益豁免的资格，本办公室对其基础移民分类的资格保留意见。4

申请人打算作为绳索作业专家工作并经营自己的建筑公司，[已隐去]。根据记录，绳索作业技术员使用源自攀岩和洞穴探险的实用绳索作业技术，在不使用脚手架、吊篮或高空作业平台的情况下进入难以到达的位置。鉴于工作性质，绳索作业技术员可以服务于多种行业，包括海上石油和天然气行业以及建筑和土木工程行业。在其个人陈述中，申请人表示其打算“运用所有[其]知识和经验来管理复杂系统，为高难度工地问题提供解决方案，创造新的工作机会，并培训新专业人员以执行极其复杂的工程。”申请人打算在佛罗里达州经营其公司，将其

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）。
3 审理主任在证据请求（RFE）中告知申请人，由于记录未能证明其至少获得美国学士学位或外国同等学位，其不符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2移民分类资格。在回应RFE时，申请人仅主张其作为具有特殊能力的人员符合EB-2移民分类的资格。
4 当案件无论其他资格考量如何均应当驳回时，本办公室无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”））。

绳索作业专业知识应用于该州建筑业，并创造一种安全有效的方式执行无法使用标准建筑方法完成的挑战性工业工程。

为支持该事业，记录包含申请人的个人陈述，描述其专业背景及其在巴西的公司运营以及在美国发展公司的意图，各种行业文章和报告提供关于绳索作业技术员职业的一般背景信息、绳索作业对可再生能源行业的好处、建筑业面临的劳动力短缺以及对绳索作业技术员日益增长的需求，以及讨论佛罗里达州房地产开发的文章。此外，申请人提交了关于旨在基础设施发展的联邦倡议的政府出版物、若干照片和讨论其过往项目的信息，以及来自前同事和客户的推荐信，赞扬其作为高技能绳索作业专家和领域领导者的声誉，并详述其完成的复杂项目。

审理主任认定记录未能确立申请人符合所请求的国家利益豁免的资格，因为其未满足Dhanasar三项要件中的任何一项。关于Dhanasar第一要件，审理主任认定申请人未能确立其事业的国家重要性，因为其未证明其公司的预期影响将对该行业产生与国家重要性相称的更广泛影响，也未表明该事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式产生Dhanasar所设想的实质性经济利益。针对申请人讨论其过往项目重要性的证据，审理主任指出，其未表明其工作可作为其领域进步的推动力、影响该行业或在更广泛社区中产生实质性正面讨论。审理主任进一步认定，申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免职位邀请要求将惠及美国。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并适用了更高的证明标准，声称记录确立其符合国家利益豁免的资格。关于Dhanasar框架第一要件，申请人质疑审理主任的陈述，即申请人未表明“ 作为[绳]索[作]业[技术员]，其工作可作为该领域进步的推动力、影响该行业或在更广泛社区中产生实质性正面讨论 ”，主张这表明审理主任的决定适用了超出Dhanasar所确立标准的要求。此外，申请人主张审理主任错误地未解释为何记录未能确立申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

我们同意申请人的观点，即其过往经验和成功更恰当地属于Dhanasar第二分支的范畴，而非其拟议事业的全国重要性。相反，在判断拟议事业是否具有全国重要性时，我们考量的是其潜在的未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们撤回审理主任的相关表述，只要这些表述暗示申请人必须证明其过往工作曾作为其领域进步的推动力，才能确立其事业的全国重要性。然而，尽管我们认可审理主任的错误，但由于审理主任在其他方面亦认定记录未能证明申请人的拟议事业将产生与全国重要性相称的更广泛影响，且我们同意这一结论，我们认定该错误对

决定不具有实质性影响，亦不构成发回重审的理由。参见Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5（引用Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有"理由相信……发回重审可能导致不同结果"时，错误即为无害错误（引注省略））。此外，在上诉中，申请人未能证明记录中的证据显示其具体事业具有全国重要性。仅泛泛主张决定存在错误是不够的；申请人还必须证明其因任何所称错误而受到损害。当错误对行政机关决定的实质内容没有影响时，可以不予考虑。参见例如Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项"更有可能"或"很可能"为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考量证据的数量，还考量证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。转而对记录的审查，我们认定，尽管记录包含充分文件证明申请人事业的实质价值，但未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的全国重要性。

在上诉中，申请人继续主张其拟议事业的全国重要性，主要依据绳索作业行业和绳索作业技术人员所提供的普遍利益。例如，申请人主张，其提供的绳索作业服务将使美国公司和社会受益，"因为绳索作业尽管属于高度危险的职业，但比使用传统脚手架和起重机更具成本效益，[这]使企业能够更频繁地维护基础设施……确保服务不中断。"但这错误适用了Dhanasar框架。在判断全国重要性时，相关问题不是申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。Dhanasar at 889。因此，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。"Id。我们还指出，"一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有全国重要性。"Id. at 890。

此外，尽管记录证明申请人的绳索作业服务可能对其潜在客户具有价值，但申请人未能支持其关于其具体事业将对行业产生更广泛影响的主张。例如，申请人泛泛主张，通过其提供的绳索作业服务，他将使经济、社会和行业受益，并补充说他能够"在桥梁、高层建筑和其他基础设施中开展必要的检查、维护和维修。"但这些利益涉及的是其行业及绳索作业技术人员职业的整体利益和重要性。申请人未详细说明其具体工作将如何对其领域产生更广泛影响，而非仅对其直接潜在客户产生影响。正如Dhanasar案中申请人拟议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人潜在客户受益的活动也不会在该领域产生更广泛影响。Dhanasar at 893。

我们还审查了推荐信和申请人过往项目的证据，尽管这些证据证明申请人拥有成功的职业生涯，但未能证明其拟议事业的未来影响。尽管我们认可申请人通过其在国外的公司过去成功完成了关键项目，但申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二分支的考量因素，该分支"将关注点从拟议事业转向外国人本人。"Id. at 890。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的全国重要性。

此外，经审查，我们认定记录亦未能证明申请人的事业"具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。"参见Dhanasar at 890。尽管记录更笼统地讨论了绳索作业行业的经济影响，包括其可为大型开发项目带来的成本节约，但申请人未证明其具体事业将如何产生Dhanasar所讨论的重大经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但在缺乏关于可直接归因于其未来工作的任何预计经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下（而非行业更普遍的经济影响），记录未能证明申请人的事业给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济效应"水平。Id. at 890。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一分支所要求的拟议事业的全国重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一分支，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人依据Dhanasar第二和第三分支提出的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的认定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和行政机关无需对结果所不需要的问题作出认定"）。

命令：上诉被驳回。