# JAN032025_04B5203 · 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

案卷编号：34829841 日期：2025年1月3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就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附职位要求获得国家利益豁免。《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，认定申请人未能证明其作为特殊能力个人的资格或获得国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。申请人负有以优势证据标准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。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。

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等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域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专业水平的专长程度。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 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果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程度的专长，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。本法第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“ 国家利益 ”为由获得对职位要求的自由裁量豁免。

1 如果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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2)，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

本法第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. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的制度框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（ USCIS）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将惠及美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2签证分类

审理主任认定申请人不符合特殊能力个人的资格。由于案卷中的证据未能以优势证据标准证明申请人有资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免，本办公室将保留其是否作为特殊能力个人符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时审议。4

B. 实质性价值和国家重要性

在申请中，申请人表示其打算担任商业智能分析师，并描述职责如下：“ ……通过数据查询、报告和模式识别产生财务洞察。 ”在其介绍性附信中，其详细阐述了作为可持续发展和商业智能顾问的职业。在回应证据请求时，申请人提交了额外证据，其中声明其“ 拟议事业侧重于担任敏捷顾问/技术项目经理的角色，负责在公司内实施和优化敏捷流程。 ”申请人进一步详细解释了敏捷顾问在组织中的作用。审理主任认定申请人最初提出的在德克萨斯州[已隐去]担任可持续发展和商业智能顾问的事业具有实质性价值。然而，审理主任正确认定申请人对某事业作出了重大变更。申请人必须证明从提交申请之时起并持续至审理期间，移民福利的所有资格要求均已满足。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。此外，申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1988)。因此，本办公室将不考虑申请人经重大变更的担任敏捷顾问/技术项目经理角色的拟议事业，仅处理其最初提出的担任可持续发展和商业智能顾问的拟议事业。

3 参见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）。
4 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结论所不必要的问题作出认定 ”）。

审理主任认定申请人未能证明其作为可持续发展和商业智能顾问的拟议事业满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素。第一项要素——实质性价值和国家重要性——侧重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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

在上诉中，申请人称该决定受到歧视性因素的影响，具体而言是种族偏见。本办公室注意到决定中未传达任何种族敌意，且申请人未解释其为何提出这一无依据的主张。本办公室同意审理主任的认定，即申请人已证明其在可持续发展和商业智能领域的拟议事业具有实质性价值，但不具有国家重要性。基于下述理由，本办公室认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要素，并将据此驳回上诉。5

在上诉中，申请人称其“ 提案旨在获得美国公司内的职位，侧重于可持续发展倡议，并利用可持续发展和商业智能方面的专业知识，以及敏捷方法和项目管理经验。通过整合这些多样化的技能组合，我的形象和角色成为解决气候变化、城市化和环境退化等关键问题的关键，同时促进经济增长、社会公平和环境管理。 ”其表示自己“ ……能够识别优化资源利用、减少碳排放以及提高城市基础设施和服务整体效率的机会。 ”申请人指出，“ 在一个快速演变的全球格局的世界中，可持续发展和商业智能顾问的角色不仅对单个公司，而且对更广泛的国家和全球经济都至关重要。我在石油和天然气行业的供应链管理方面拥有经验并承担过职责，这使我做好了充分准备，以推动旨在可持续经济发展的变革性项目，同时促进经济增长和竞争力。 ”申请人提出，通过结合其技能组合，其“ 可以成为推动美国各地可持续项目的宝贵资产。 ”重要的是，申请人论述了拟议的可持续发展和商业智能顾问角色在体现国家重要性方面的价值。其主张“ ……这一角色的提案通过解决气候变化、城市化和环境退化等关键问题，展示了对美国的国家重要性。记录可持续项目潜在预期影响的证据展示了其在减少碳排放、促进经济增长和提高生活质量方面的重要性。 ”然而，案卷未能证明申请人的拟议事业将具有足够广泛的影响，足以达到国家重要性的水平。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。我们聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。

5 如果申请人不满足第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需再审查第二项和第三项要件。

尽管申请人声称其拟议事业——担任可持续发展与商业智能顾问——具有国家重要性，因为他将引领“推动清洁能源生产、减少碳排放和创造绿色就业机会的潮流”，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。例如，记录中未包含任何关于就业创造、收入和工资的预测。此外，他未表明他将在经济萧条地区开展业务。因此，他未能充分证明其事业将如何惠及地区或国家经济。
申请人主张，[已隐去]因气候变化而易受严重天气事件影响，并且通过利用[已隐去]能源部门的优势、其多元化人口以及其健全的教育和文化环境，他设想为全国创造一份蓝图。为实现将[已隐去]转变为可持续城市的目标，他计划与当地有影响力的人士、内容创作者、媒体机构、政府机构、企业、非营利组织和教育机构等合作。然而，仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，记录中未包含充分的佐证证据以表明申请人的拟议工作包含哪些内容，以及该事业如何在其可持续发展和商业智能领域对美国社会福利产生更广泛的影响，从而达到国家重要性的水平。此外，申请人未提供证据表明其事业对地区或国家经济产生的任何潜在惠益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”的水平。Id. at 890。关于经济影响的一般性主张不足以确立拟议事业的实际潜在经济影响。

因此，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。由于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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其裁决所不必需的问题作出认定”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格或基于自由裁量权以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。