JUL032024_05B5203 · 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：31455384 日期：2024年7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（高等学位、国家利益豁免）

申请人凭借其在饮料装瓶行业的经验，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人员或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证要求）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驳回了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益，因为记录未能确立申请人拟从事的事业具有国家重要性，或者权衡之下，豁免劳工证要求对美国有利。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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人员或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高等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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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文件

满足六类证据中的至少三类。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 若申请人满足上述标准，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而确立其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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）可作为自由裁量事项3 授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 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、高等学位

审理主任认定申请人已证明其符合EB-2分类所要求的持有高等学位的专业人员资格。具体而言，审理主任认定申请人提交了证据表明其至少持有学士学位及该领域五年经验，未对证据作进一步讨论。

然而，记录中不包含申请人持有学士学位的证据。相反，申请人提交了以机械为专业方向的高中毕业证书副本、工作相关证书以及工作经验的证据。申请人还提交了一份评估报告，将其多年工作经验等同于质量体系管理学士学位。然而，记录并未反映申请人持有符合高等学位专业人员资格所需的学士学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(1), (2)。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的条例要求提交学士学位或外国同等学位；申请人不能以经验、培训或教育相结合来替代或补充该要求。由于申请人未确立其为高等学位专业人员，审理主任关于其符合基础EB-2签证分类资格的认定被撤销。

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确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS 此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
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本质上属于自由裁量性质）。

申请人此前在审理主任面前主张其符合基础移民分类的资格，即作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。但由于申请人未能证明拟从事事业的国家重要性（如下所述），本办公室对申请人关于其是否符合作为特殊能力人员的EB-2签证分类资格的主张予以保留。

三、国家利益豁免

申请人打算在美国装瓶行业既作为业务开发者和顾问运营，也通过其自己的公司 I I 亲自进入该行业。申请人主张其在食品和饮料行业的丰富经验（包括作为质量顾问）使其能够为巴西的客户增加收入。申请人计划将同样的专业知识和盈利能力带到美国。申请人认为其能够为装瓶行业提供生产效率和开发，例如轻量化和碳高效瓶型。

A. 实质价值和国家重要性

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。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。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已确立实质价值方面，即第一项要件的前半部分。

然而，申请人未能履行其举证责任，证明拟从事事业具有国家重要性。审理主任认定申请人未能确立其事业充分延伸至其自己的公司、雇主和客户之外；或提供有助于进步的原创创新或在领域内具有更广泛影响。审理主任还认定申请人未能证明其拟从事事业为美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的实质性积极经济效果水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人引用了一篇预测饮料装瓶和灌装行业将大幅增长的文章。申请人还主张其提交的商业计划证明其公司将在全国和全球范围内产生实质性积极经济效果。记录中包含一份申请人商业事业的八年计划，反映其意图雇用最多12名员工并获得620,000美元投资。然而，申请人未提供任何佐证这些预计就业和投资数字的支持性证据。此外，申请人未能履行其举证责任，证明这些预测（即使可信且合理）如何产生 Dhanasar 所设想的达到“ 实质性积极经济效果 ”水平的区域或国家经济利益。Id. at 890。

申请人主张其特定的工作专长将使装瓶行业现代化、提高效率，并通过使容器更可回收来减轻环境影响。申请人表示其打算为美国一家玻璃制造公司 I I 提供咨询；该

记录中包含一份未签署的合同以及一封来自I I致申请人的顾问邀请函。申请人主张，I I一直在国家层面应用全球玻璃创新，包括具有更低碳排放的环保和可持续玻璃。申请人辩称，由于他通过与I I的咨询工作将改进制造工艺，他已根据Dhanasar确立了其事业的国家重要性。I I人力资源部门2023年的一封信表明，申请人将被雇用以降低产品浪费、消费者投诉和内部劳动力问题。我们认可Dhanasar指出，某项事业的国家重要性可通过某些改进的制造工艺来确立。Id at 889。然而，此处的问题不在于改进制造工艺是否具有国家重要性，而在于申请人作为瓶装行业业务开发者和质量顾问的具体拟议事业是否具有国家重要性。在此，申请人未能确立其在质量控制方面继续工作、从而为其客户带来制造性能和效率的提升，达到了国家重要性的水平。尽管申请人声称其在开发具有更低碳排放的环保玻璃瓶方面的作用，但记录并未详细说明或包含证据表明申请人在这方面预期的作用，或该作用如何对我国具有更广泛的影响。此外，代表申请人提交的关于其知识、技能和能力的支持信涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id at 890。总体而言，申请人未能通过支持性文件证明其事业如何充分超越其预期客户或雇员，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

B. Dhanasar的其他要件

由于记录中的文件未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将不具有任何有意义的目的。4

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。因此，对申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将不具有任何有意义的目的。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

4 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出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 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。在此，审理主任认定申请人已确立其处于推进拟议事业的有利地位，满足Dhanasar第二项要件。我们对记录重新审查后似乎并不支持这一认定；然而，我们将保留该问题，不再进一步考虑申请人在该要件或第三项要件下的资格，因为我们认定申请人未满足Dhanasar第一项要件已对本上诉具有决定性。

命令：上诉被驳回。

5