JUL232024_02B5203 · 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：31650834 日期：2024年7月23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）

申请人是一名采矿技术员，计划在咨询领域工作，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以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士，并寻求对此分类所附工作要求（因而劳工证要求）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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的个人的EB-2移民分类标准，但未能证明豁免该分类的工作要求（因而劳工证要求）将符合国家利益。值得注意的是，审理主任拒绝对申请人是否符合作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人的EB-2移民分类作出认定，因为并无必要，申请人已作为持有高级学位的个人符合该分类。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下自由裁量豁免工作要求。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[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但未依据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

A. 基础EB-2移民分类

在上诉中，申请人主张审理主任在按高级学位类别评估其案件时犯了分类错误，忽视了特殊能力的“基本要求”。他进一步表示，他从未声称自己拥有高级学位，认定他确实拥有高级学位对其申请获批并无必要。他主张，分析其是否为具有特殊能力的个人对申请至关重要。

本办公室认为申请人可能误解了EB-2移民分类在确定申请人是否符合国家利益豁免资格中所起的作用。如上所述，为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。申请人具备其中哪一项资格无关紧要，只要其确立其中一项即可。在此，审理主任认定申请人拥有高级学位，即其至少拥有学士学位和五年经验。支持该决定的记录表明，申请人具有相当于商业学士学位的学历以及超过五年的经验。因此，本办公室维持审理主任的结论，即申请人符合作为持有高级学位的个人的EB-2移民分类，因此，分析其是否符合具有特殊能力的个人的资格并无意义。

B. 国家利益豁免

基于下述理由，本办公室同意申请人未满足Dhanasar框架，并将驳回上诉。

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或

[1] 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）的立场，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。申请人拟从事的事业是为美国矿业公司提供直接的改进途径，增强其在矿物开采中的运营，以有利于环境和任何客户公司的财务。审理主任的决定未就申请人拟从事的事业是否具有实质价值作出表态[2]，但认定其未达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

具体而言，审理主任认定申请人未证明其拟从事的事业将超越其公司和客户，对其领域产生更广泛的影响。审理主任进一步主张，记录未显示拟从事的事业提供有助于其领域进步的原创创新，其职业计划也未充分详细地概述其事业的重大积极经济影响。最后，审理主任承认申请人声称其事业将推进科学、技术、工程和数学方面的国家倡议，但表示记录未详细说明其事业（采矿技术员咨询）将如何具体在推进国家倡议中发挥作用。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人拟从事的事业将具有国家重要性。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，指出“[一]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甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890

在上诉中，申请人未提交补充文件。他主张审理主任错误地将其“职业计划”称为“商业计划”，从而导致评估企业成功的可能性，他称这是Dhanasar所不允许的因素。此外，申请人表示，在分析Dhanasar第三项要件时，审理主任承认申请人的事业将具有国家重要性和实质价值，而在第一项要件中却认定该事业未达到这一标准。

本办公室采纳并维持审理主任关于国家重要性的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已“被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。本办公室同意审理主任的意见，即申请人未证明其拟从事的事业将广泛推进其领域、促进该领域的创新，和/或在美国产生重大经济利益。例如，其职业计划表明，美国采矿业生产

[2] 由于国家重要性问题具有决定性，本办公室将不对拟从事的事业是否具有实质价值的问题作出裁定。

约82.3 billion美元的原材料，并提供370,000个直接就业岗位。然而，他的职业计划并未具体详述其拟议事业将对该行业产生何种影响。没有任何预测表明申请人将影响这个数十亿美元行业的多少份额，或他将雇用多少员工（如有）。

此外，为回应申请人上诉中提出的关切，审理主任关于申请人的事业不会对采矿业产生更广泛影响的结论，并非对该业务成功可能性的评估，而是基于当时所提供证据作出的陈述。该专业计划并未证明拟议事业将对采矿业产生超出申请人与其客户直接接触之外的影响，且申请人未包含必要的细节以表明这种与客户的接触将如此重大，以致以广泛的方式影响该行业。

最后，我们确实承认，审理主任在讨论Dhanasar第三项要件时的开场陈述——称申请人的工作将"对美国经济带来巨大优势"、具有"紧迫性"、并"必将提升美国的经济格局和社会福利"——鉴于Dhanasar第一项要件的认定，显得不合时宜。总体而言，这些并不与第一项要件的认定相矛盾，因为在此第三项要件分析中，审理主任是在开始一项权衡检验，并概述申请人事业的潜在积极因素，以权衡是否放弃劳工证要求将是有益的。审理主任经权衡认定，放弃劳工证不会是有益的。此外，如上文所述，我们认为审理主任在此方面的陈述并未得到所提交证据的反映。基于所讨论的全部理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

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，我们认定其未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量权下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，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定"）；另参见 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，拒绝在上诉中触及替代性争点）。

裁定：上诉被驳回。