JUN212024_03B5203 · 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：31474354 日期：2024年6月21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）

申请人是一名农业工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但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。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

一、法律

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其应获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

[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）的意见，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

申请人是一名农业工程师，持有墨西哥_____的经济农业工业问题博士学位。审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是，她是否符合资格并应获得国家利益项下工作要求的豁免。

A. 拟议事业

申请人最初提交了一份个人计划，将其拟议事业描述为“基于圣经价值观加强软技能和社会资本”。申请人将其“潜在目标群体”确定为“基督教会的拉丁裔移民”，并将潜在合作伙伴确定为福音派教会、神学院、小型农村或郊区生产者协会以及福音派基督教高中。申请人提议在“拉丁裔人口流入较多的州的农村地区和城郊地区”工作。申请人表示她将为培训者举办十二次培训研讨会，以复制“旨在加强软技能和社会资本的价值观强化策略”。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份新的个人计划，题为“在美国农业领域将伦理价值观制度化”。申请人将其“潜在目标群体”确定为农民、牧场主、农学和自然资源管理专业学生、农学家、国际合作机构以及美国农业部（USDA）。她确定的潜在合作伙伴包括农业协会、学院、企业家、工程师和非政府组织（NGO）技术人员。申请人提议在“有农业生产的州”工作。申请人表示她将向农业学校提出一项学术策略，实施一项意识提升策略，提高作物盈利能力，向USDA、非政府组织和国际合作机构推介其项目，推动学生就农业再生生产中的伦理价值观撰写论文，并为致力于伦理责任的农业工程师创造就业机会。

审理主任认定申请人的新提案是对其申请的重大变更。本办公室同意。申请提交后的重大变更不能予以考虑。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)（认定“申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合移民局要求”）。申请人必须在提交申请时即已确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出“国会并不打算让一项因受益人当时不符合资格而被适当否决的申请，在日后受益人可能根据新的事实情况符合资格时获得批准”）。

在上诉中，申请人主张其新提案并非变更，而是对原计划的补充，因为两个项目的基础都是伦理价值观。申请人未承认其两份提案的目标群体、潜在合作伙伴、工作区域和方法均不相同。申请人承认她提交第二份提案是“为回应附加

更多证据的请求”。申请人的第二份个人计划包含重大变更，不能在评估其国家利益豁免资格时予以考虑。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175。因此，本办公室在评估其资格时仅审议申请人的第一项拟议事业。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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的前瞻性影响。同上。该考量可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。Id. at 889-90。审理主任认定申请人未能证明其事业的潜在前瞻性影响、未能证明其将在其领域产生更广泛影响，也未能证明其将产生重大积极经济影响。

在上诉中，申请人表示她“不可能”量化其拟议事业的经济影响，但主张该事业仍将产生经济影响，因为加强软技能“补充了劳工部促进工人、求职者和退休人员福祉的工作”。在没有独立证据支持其主张的情况下，申请人未能证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区），或具有Dhanasar案所认定的表明国家重要性的其他重大积极经济影响。见id. at 890。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为“在美国存在明显且日益加剧的价值观丧失”以及“对伦理方法的需求”。申请人最初提交了关于软技能、儿童福祉、少女经历日益增加的悲伤和暴力、二十一世纪的价值观与伦理、南佛罗里达近期拉丁裔移民的抑郁症状、美国的社会资本与经济危机、西班牙裔和拉丁裔家庭数据、2023财年美国联邦政府预算以及价值观危机的文章和文章摘录。国家重要性的认定并不关注该领域的一般重要性，而是“聚焦于外籍国民提议从事的具体事业”。Id. at 889。在此，没有任何文章提及申请人或其计划，也未以其他方式论述其拟议事业的潜在前瞻性影响。

申请人最初提交了来自 博士和 博士的信函。 博士赞扬申请人在社会资本测量方面的贡献，并称其为“其研究领域中一位高度胜任且敬业专业人士”。 博士表示申请人“因其在技术专业实践中融入……的专业知识而脱颖而出

社会议题，特别是与社会资本、关系层次和价值观相关的议题，”并提及她与橡胶、柑橘、藜麦及其他生产者的合作。尽管这些信函可能有助于证明申请人处于有利地位以推进其事业，但I_____博士和I_____博士并未讨论申请人拟议的事业或其预期影响。

在上诉中，申请人提交了来自_____博士、I_____和Rev. I_____的补充信函。Rev._____赞扬申请人作为其教会拉丁裔成员翻译的工作，并表示她已成为一个加拿大和美国教会组织的成员，她期待与该组织就两国拉丁裔居民的工作进行咨询。_____美国东部区域传教负责人I_____先生表示，他寻求与申请人合作开发促进社区福祉的项目，这些项目“有潜力吸纳地方领袖并雇用志愿工作人员”。I_____女士赞扬申请人在其组织I_____的志愿工作，并表示她“对任何有需要的人都会是有价值的人才，特别是对拉丁裔社区中的人。”I_____组织主席I_____博士表示，他认为申请人的项目“对美国现实具有相关性和价值，美国现实正日益受到道德价值观丧失的影响”，并推荐申请人为“对美国有价值的专业人士”。尽管他们赞扬她对其中一些组织的贡献，但_____先生、Rev._____、I_____博士和_____女士并未具体涉及申请人拟议的事业或申请人在其领域工作的任何更广泛影响。Cf id. at 892（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究与美国战略利益相关的重要性）。

申请人表示其项目的目标是让70,000名福音派基督徒认识到价值观的丧失，并改善他们的软技能和社会资本。申请人预计这些人每人都可以至少与另一个人分享他们的技能，从而“来自不同州的”140,000人将受到影响，“而这构成了本项目的国家重要性。”申请人未具体说明她最初如何通过其拟议的十二个培训研讨会或其他方式接触到70,000人，也未说明这些人将如何将技能传递给他人。

在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未能证明其拟议的事业将充分超越其个别学员，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响软技能和社会资本领域。

C. Dhanasar框架的其余要件

申请人未能证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对申请人在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；see also 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）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位offer要求。

裁定：上诉被驳回。