MAR132025_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：35829857 日期：2025年3月13日

对内布拉斯加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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。申请人随后提交了合并的重新开案动议和复议动议，审理主任予以驳回。审理主任随后依职权（sua sponte）重新开案。在第二份决定中，审理主任再次认定申请人未能证明豁免工作要求将符合国家利益。现本事项依据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准（preponderance of the evidence）证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本事项中的问题进行重新审查（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。

I. 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在科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力（exceptional ability）的个人。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，则其必须进而证明其值得对工作要求“符合国家利益”行使自由裁量豁免。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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及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性质）。

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 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。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，但未能根据 Dhanasar 三项要件中的任何一项确立国家利益豁免的资格。特别是，审理主任认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下具有实质价值或国家重要性。

基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意该认定。具体而言，本办公室认定申请人未就其事业的实质性质提交充分或一致的证据，以致本办公室甚至无法评估其是否具有实质价值或国家重要性。既然本办公室甚至无法进行该分析，本办公室就无法认定申请人已履行其举证责任以满足 Dhanasar 第一项要件的要求。尽管本办公室可能不会逐一讨论每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

在其表格 I-140（外籍工人移民申请）中，申请人将其事业描述为担任社会和社区服务经理，其将“ [协]调和监督支持公共福祉的项目和组织 ”。此外，他提交了一份“ 自传陈述 ”，其中他再次声称将担任社会和社区服务经理，但也将担任环境科学家和专家。他还表达了他未来的计划：成为企业家；继续学业并攻读环境研究博士项目；开发用于评估人为活动对气候变化的影响、评估农业与气候变化及环境之间相互影响的软件；对美国金融业作出独特而重大的贡献；以及在获得所有必要营业执照后作为独立承包商工作。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人还声明有意创建自己的食物浪费管理咨询公司。他提交了一份新的商业计划，概述其公司的使命是提供创新、可持续且具有成本效益的食物浪费管理解决方案，以帮助客户优化其废物管理流程、提高生产力并提升整体可持续性。

在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人必须明确“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未明确指明或解释其拟议事业。其在RFE回应中提供的信息并未澄清其在上诉中所主张的初始事业，反而引入了额外要素，加剧了模糊性。

例如，尽管申请人在其RFE回应中继续主张有意担任社会和社区服务经理及环境科学家，但其初始申请中完全没有提及

创办食物浪费管理咨询业务。其RFE回应也未进一步解释其最初描述的攻读环境研究博士项目、开发软件或为美国金融业作贡献的计划。因此，尚不清楚其初始申请中拟议的活动与RFE回应中描述的活动之间如何相互关联，反之亦然。

尽管申请人在上诉中主张这些组成部分相互关联，并“ 反映了应对社区和环境需求的连贯战略 ”，但他未充分解释所有这些看似独立的活动将如何汇聚形成其未来的工作。例如，其中任何一项活动都可能构成一份全职工作。但申请人几乎未说明其计划同时还是先后进行这些活动，也未说明其将为每项活动投入多少时间。这一点具有实质性意义，因为每项活动必然产生不同的影响。例如，申请人作为博士生的活动将与其开发软件的活动显著不同，而后者又与其拥有和经营自己咨询业务的活动不同。然而，在所述拟议事业下，这些活动似乎同样可能。

申请人的上诉书面论证意见进一步加剧了围绕其拟议事业的不确定性。除其他事项外，他声称：

- “ 申请人的项目将应对关键的社会需求，如医疗保健、教育和住房，这些对于促进公平和改善所有个人的生活质量至关重要。 ”
- “ [申]请人将为边缘化群体发声，并应对种族不平等、环境正义和基本服务获取等系统性问题。通过关注倡导，申请人为建设一个更加公平和包容的社会作出贡献，这是美国的国家优先事项。 ”
- “ 申请人的专业知识在紧急情况下，如自然灾害或大流行病期间，将至关重要，确保响应有效、富有同情心且协调良好。 ”

在其初始申请和RFE回应中，申请人未具体讨论其拟议事业的这些方面。例如，申请人未解释其将实施哪些应对医疗保健、教育和住房等社会需求的项目。他也未阐明其关注边缘化群体“ 倡导 ”将涉及什么内容，以及倡导在其拟议事业中将发挥什么作用。同样不清楚的是，其先前在初始申请和RFE回应中描述的事业将如何有助于自然灾害或大流行病期间的应急响应。其上诉主张只是进一步加剧了缺乏明确性。

总之，申请人未充分解释这些各种活动如何在现实中组合构成其事业。由于他未明确指明或解释其拟议事业，本办公室甚至无法进行 Dhanasar 分析以认定其具有实质价值或国家重要性。

但是，即使本办公室搁置上述缺陷并审视所提交的证据，记录仍不足以支持申请人关于其拟议事业具有国家重要性的主张。例如，关于其食物浪费管理咨询公司，申请人未充分描述“ 食物浪费管理咨询 ”涉及什么内容。他

他主张自己将服务于跨越“ 众多行业 ”的“ 多元化客户群 ”，包括食品生产行业、酒店与零售业、环境领域、物流与供应链行业、科技公司、政府与公共部门以及医疗机构。申请人称其公司的服务将包括废物管理与优化；设施规划与设计；废物转能源系统的整合；可持续发展与零废物咨询；项目管理与实施；以及维护与效率工程。然而，他并未说明这些服务将包含哪些内容，以及他具体计划如何实现这些广泛的目标。

例如，他称其公司将提供“ 废物管理与优化 ”服务，其团队将“ 专门从事食品废物管理流程的评估、设计和优化 ”，并将运用“ 循环经济和废物层级原则 ”帮助客户“ 大幅减少废物、精简运营并实现可观的成本节约 ”。然而，他并未界定这些“ 食品废物管理流程 ”是什么、将涉及哪些内容，以及他将开展哪些具体活动来实现这些目标。

同样，尽管申请人声称他将把“ 创新工具和方法 ”融入其服务产品中，从而使其能够提供更有效、更具成本效益和可持续的解决方案，并为其公司带来竞争优势，但他并未详细说明这些创新工具或方法是什么，也未说明它们与市场上已有的工具有何不同。

再次，由于缺乏关于申请人具体拟议事业的更多信息，包括其范围和实施计划，申请人未能以足以使我们认定其未来在美国的工作将具有重大价值或国家重要性的方式，充分确立其拟议事业。

最后，尽管我们认可申请人关于其已满足Dhanasar第一项要件的上诉论点，但这些论点未能使我们相信该申请被错误地拒绝。在上诉中，申请人概括性地主张审理主任未对拒绝提供充分的解释或分析，也未处理记录中的所有证据。他主张记录中载有充分的文件材料，足以证明其事业的重大价值和国家重要性。此外，申请人还主张，除其他事项外，审理主任通过“ 关注商业计划和支持信中可察觉的差异 ”，不当驳回了显示其拟议事业具有国家重要性的证据。他还在上诉时提交了关于食品废物管理市场规模和增长的补充证据。

经审查，我们认定审理主任适当考虑并权衡了所有证据，并恰当地认定申请人未满足Dhanasar第一项要件的要求。如上所述，申请人的拟议事业不够具体或一致，不足以确立其事业的重大价值或国家重要性。由于申请人未清晰界定其拟议事业，我们无法认定其满足该项要件，或以其他方式确立了国家利益豁免的资格。尽管我们认可申请人的论点和解释，但它们未能解决如上所述关于其事业具体性质和范围的笼统性、不一致性和差异问题。因此，它们未能解决我们对本案的裁决。

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，进一步分析其在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定。”）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，其未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量上应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。