MAY222025_07B5203 · 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：38173214 日期：2025年5月22日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名国际发展专家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 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。

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、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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工作经验，等同于硕士学位。同上。[如果该专业通常要求博士学位，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。]

如果申请人确立了基础 EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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）可作为酌情事项[1]给予国家利益豁免，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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人寻求在“工具性电力项目和倡议的制定与实施领域”工作，旨在促成对新兴市场的私营部门投资，特别是在“脆弱和受冲突影响的情况”下，目标是扩大电力获取并促进清洁能源解决方案。SCOPS 认定申请人符合基础 EB-2 分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士。[2] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能在 Dhanasar 所确立的分析框架下证明其符合国家利益豁免的资格。

在否决申请时，SCOPS 承认申请人的拟议事业具有实质价值。虽然 SCOPS 未对 Dhanasar 第二项要件进行评估或作出认定，但 SCOPS 认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，以及权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张 SCOPS 的决定基于错误的法律和事实结论。她进一步主张 SCOPS 因未适用适当的证据标准和 Dhanasar 分析框架而进行了“任意决策”。申请人还主张 SCOPS 忽视了推荐信和专家意见书等证据。

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。Matter of 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。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预期影响。同上。

作为初步事项，需要注意的是，申请人在原始申请中称其目前受雇担任电力领域的全球首席法律顾问[已隐去]，并被认定为国际发展专家。在其个人陈述中，申请人表示：“我计划继续专业地参与国际发展金融领域电力部门的倡议和项目，并为我在职业生涯中一直从事的专业领域作出贡献并推进其总体目标。”她将其拟议

[1] 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 给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

[2] 申请人于1994年获得[已隐去]的法律硕士学位。

事业描述为将涉及她制定和实施“工具性电力项目和倡议，促成对新兴市场的私营部门投资，特别是在脆弱和受冲突影响的情况下，促进电力获取并支持世界各地的清洁能源转型，特别是在发展中国家。”她还表示打算将其技能应用于美国“发展金融领域的公共部门机构、智库和电力部门的私营[美国]投资者”。然而，在回应 SCOPS 的证据请求（RFE）时，申请人改变了其计划，称其提议设立一家咨询公司[已隐去]，该[已隐去]将为美国私营部门投资者提供咨询和支持，并与政府机构和机构合作，提供构建“可融资电力项目”和投资以及利用政治风险缓释工具等服务。申请人对其拟议事业的初始描述并未包括开办和经营企业的计划。只有在 RFE 发出后，申请人才首次提出其拟议事业是设立一家提供咨询服务的企业。这一转变引入了申请中先前未描述的新商业模式，并显著改变了拟议事业的性质。尽管申请人最初未阐明她是打算在保留现有工作的情况下还是通过新雇主来推进其拟议事业，但申请人未提交商业计划或实施计划/时间表以支持开设咨询公司的计划。缺乏明确界定的拟议事业使本办公室无法在 Dhanasar 框架下有意义地评估该事业的重要性。此外，事业性质的根本性变化构成不允许的实质性变更。

申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE 的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。申请人不得为使有缺陷的申请符合 USCIS 要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人在 RFE 回复中提出的新拟议事业描述了关于拟议事业的一系列新事实。申请人开设和经营其咨询公司的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯性地确立资格。由于 Dhanasar 框架要求分析拟议事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其国家利益豁免资格具有实质性影响。因此，本办公室认定申请人对拟议事业作出了不允许的实质性变更。本办公室因此将仅考虑申请人最初的拟议事业，即继续在电力部门的国际发展金融领域工作和参与倡议和项目。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。相关问题不在于该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“申请人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，并且“[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。我们还指出，“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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。

申请人提交了多份文件以支持申请并回应 SCOPS 的补证通知。记录包括个人陈述、简历、学术记录、专家意见信、推荐信、参与先前开发项目的证据、会议和教学活动的证据，以及行业报告和文章。虽然我们未逐一讨论每一份证据，但我们已审查记录并考虑了申请人是否符合国家利益豁免的资格。推荐信和专家意见信的作者强调了申请人的学术背景、专业经验、在新兴市场电力部门国际开发金融方面的专长，以及申请人对该领域的贡献和通过其在D处的就业所作的贡献。因此，记录证明了拟议事业的实质价值。然而，作者们未就申请人的具体拟议事业及其国家重要性提供足够细节。例如，作者们未说明申请人的具体事业是否会为国家带来足以达到国家重要性水平的重大经济利益、在全国范围内影响相关领域，或在更广泛范围内增进社会福利从而表明具有国家重要性。

申请人强调其在电力相关国际开发方面的丰富经验。她表示，其事业将“凭借其在与电力部门相关的国际开发金融领域、重点关注可再生能源开发方面取得的成就，明显有利于美国的国家利益。”虽然我们认可申请人在D处以及在电力部门独立开发金融领域的丰富经验和成就，但申请人仍未提供足够的信息和证据以证明其具体拟议事业的前瞻性影响将达到国家重要性水平。

此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质意义，但这些经验在 Dhanasar 第一项要件的语境下被错误地放置。申请人的专业经验通常与 Dhanasar 的第二项要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但它们通常与 Dhanasar 的第一项要件无关——即某一具体的、前瞻性的、拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性。见同上，at 888-91。第一项要件关注的是拟议事业本身：而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性。然而，申请人未证明其拟从事的具体事业将足以超越其客户、合作伙伴、雇主或其选择合作的公司，从而为美国带来重大经济影响，或在更广泛范围内增进社会福利从而表明具有国家重要性。

申请人强调其事业在国际开发领域的重要性，并表示其持续工作将包括参与若干政府倡议。她表示，其在“国际电力投资领域”的职业生涯“极大地影响了世界许多国家的经济稳定和可再生能源的获取”，她主张这是美国的一项关键国家利益。仅仅在重要领域工作以及事业与政府倡议相一致本身不足以构成国家重要性。虽然申请人的关注领域——国际开发金融以及电力和清洁能源的获取——可能总体上与国家认可的优先事项相一致，但记录并未确立申请人的具体拟议事业将如何在其领域产生更广泛影响、积极影响美国经济，或在大范围内创造直接和间接就业从而达到国家重要性水平。申请人必须以相关、具有证明力且可信的

证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有足够证据表明可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录并未显示申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 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审理上诉中的替代性问题）。

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的资格，或作为自由裁量事项本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。