NOV202024_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：33960638 日期：2024年11月20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）

申请人是一名电池测试工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 上诉至本办公室。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。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 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类资格，即作为持有高级学位的专业人士。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。2

申请人最初陈述其拟议事业是“ 开发和优化用于锂电池和柔性电子产品的材料，以促进交通和医疗保健领域的进步 ”。他表示计划继续在 F-E-, Inc. 担任电池测试工程师以从事其拟议事业，其工作包括为高能量密度锂电池设计材料；执行实验室测试以支持电池性能分析、安全测试和质量评估项目；分析研究数据并以适合目标受众（如供应商、供货商和客户）的适当技术层面报告结果。他进一步表示，其拟议事业与其在 F-E-, Inc. 的就业职位不同，其就业“ 目前是[其]从事[其]拟议事业的主要机会 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人更新后的陈述表明其拟议事业是“ 开发和优化锂电池和柔性电子产品的材料，以促进电动交通领域和清洁能源储存的进步 ”。他重申其拟议事业与其在 F-E-, Inc. 继续就业的计划不同，现担任高级电池工程师，并表示除上述工作外，其工作还包括在会议上展示新技术和研究发现。

审理主任审查了记录中的全部证据，包括申请人的陈述、推荐信、教育和资历信息、具体引用以及行业报告和文章。3 审理主任认定申请人证明了拟议事业的

1 参见 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属自由裁量性质）。
2 审理主任未就申请人是否证明其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证的要求是否有利于美国（即 Dhanasar 框架的第二和第三项）作出认定。
3 这是申请人在记录中提交的证据的非穷尽清单。尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。

实质价值，但未认定其国家重要性。关于实质价值，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定申请人未证明其拟从事的具体事业具有影响该事业领域、雇用美国工人或以其他方式为我国带来重大积极经济效应的重大潜力。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。审理主任指出，尽管支持信和专家意见信提供了关于申请人成就的细节，但未解释申请人众多个人成就如何构成对工程行业或领域的成就和重大贡献的认可，且缺乏关于此类个人成就如何影响整个行业或领域的支持性信息。审理主任还指出，证据表明申请人构成该事业的拟议活动的潜在预期影响主要针对申请人的雇主及其客户，并未证明申请人的具体事业如何具有国家甚至全球影响。审理主任认定，申请人为 F-E-, Inc. 工作并提供其专业知识，不会通过增加收入、雇用美国工人和对该国国内生产总值（GDP）的贡献而无疑有利于美国。审理主任进一步认定，申请人未表明其工作已成为该领域进步的推动力、影响了工程领域或在更广泛社区中产生了大量积极讨论。

在上诉中，申请人重申其在记录中的陈述，包括其初始支持信和个人陈述，以及其 RFE 回复和更新陈述，并主张证据确实证明了拟议事业的重大积极经济影响和国家重要性。申请人强调了其个人陈述的部分内容，并表示其对锂离子电池优化的研究直接契合美国的清洁能源发电和交通目标，展示了其更广泛的行业影响，表明影响不仅限于其雇主和客户。他随后主张，其提供了关于锂电池密度创新需求的充分细节，特别是在降低电动汽车成本和实现美国能源部 Battery500 Consortium 目标方面，影响了美国的国家经济竞争力。此外，申请人主张审理主任的分析反映了“ 该机构未能正确适用法律和考虑所有相关证据[，这]构成滥用自由裁量权 ”。申请人主张审理主任未审查所提交证据的全部内容，也未讨论所提交的所有证据。最后，申请人主张审理主任使用了错误标准来评估拟议事业的潜在经济影响，并主张证据确实证明了拟议事业的重大积极经济影响。

经重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值，但不满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。如果申请人不满足第一项要件，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免资格，我们无需再审查第二项和第三项要件。参见同上（要求申请人须确立全部三项要件方能确立资格）。

首先，申请人主张该驳回决定存在瑕疵，理由是审理主任未审查记录中的全部证据，我们对此主张不予采信。为支持该主张，申请人称未考虑所提交的全部相关证据已被认定构成滥用裁量权，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。虽然我们同意裁决者应当考虑记录中的相关证据，4但我们也指出，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理，在适当提交给我们时会得到应有考虑；但该分析不必作为法律问题予以遵循。参见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在审理主任未予考虑的相关证据的主张。

申请人提出该主张的依据是，审理主任未明确指明或引用其对拟议事业的描述，或其在RFE答复中提交的个人陈述。然而，审理主任承认已审查申请人的支持证据和RFE答复，并准确描述了记录内容。这些文件未被点名引用，并不表明未考虑该证据。参见Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。 ”）。另参见Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只要USCIS]已对申请给予有理有据的考虑，并作出充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一份证据。 ”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七巡回法院和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会已审查记录中的全部证据）。因此，我们认为申请人关于审理主任未考虑记录中全部证据的主张缺乏充分支持。

其次，我们注意到申请人未在上诉中回应审理主任的全部结论。虽然申请人在上诉中重申并强调其将继续从事的研究，但他未直接回应审理主任的以下关切：申请人如何通过受雇于F-E-, Inc.继续从事锂离子电池优化领域的研究工作，从而实现其在材料工程行业产生国家影响的目标；其拟议事业如何产生超出其雇主、客户或合作者范围的利益；其在锂离子电池优化方面的拟议事业如何对国家或全球层面产生影响，或如何充分超出其将服务的个人范围而更广泛地影响工程行业或领域；或其拟议事业的经济影响如何具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他重大积极经济效应。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ [非公民]拟从事的具体事业 ”，并“ 考虑其潜在的前瞻性影响 ”，寻找“ 更广泛的影响 ”。参见Dhanasar, at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即具有“ 某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或具有“ 雇用美国工人的重大潜力或…… ”

4 参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

“……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。”同上，at 889-90。

申请人称，其目前在F-E-, Inc.的就业为其提供了从事拟议事业的机会，该事业与其就业职位不同。他表示，其拟议研究工作是通过开发液体氟化电解液和可靠的电池循环系统，将锂金属电池的能量密度提高至500 Wh/kg，且其研究计划将与Battery500联盟的目标一致，即提供高能量密度电芯和延长循环寿命，通过开发更高效的储能装置造福美国。他还表示，其另一项拟议研究工作是提高锂金属电池的稳定性和安全性，这将通过建设更安全可靠的储能基础设施造福美国，因为安全增强型电池材料的成功验证可应用于不同类型的设计和应用。虽然这些概括性信息涉及申请人拟从事工作的行业、领域或职业的重要性，但这并非确定申请人拟从事的具体事业的潜在前瞻性影响是否可能具有国家重要性的相关问题。参见同上。在此，申请人提交的关于能源、锂电池、交通和医学研究的概括性信息均未讨论申请人、其拟从事的具体事业，以及该具体事业如何可能具有表明国家重要性的那类更广泛影响。参见同上。这些概括性信息未讨论申请人拟从事的具体事业如何可能具有“某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响”，或“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区”，或任何其他可能表明国家重要性的更广泛影响。参见同上。反之，申请人对其既往研究的提及涉及Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但与申请人拟前瞻性从事的具体事业是否可能具有国家重要性无关。参见同上，at 888-91。

申请人提交了其出版物和引用记录的证据，以证明其既往研究成功如何表明其未来事业将产生类似影响。虽然我们承认其既往工作影响的证据提供了表明其未来工作将产生类似影响的依据，但这一既往研究声誉本身并不能确立拟议事业的国家重要性。在此，申请人未指明其拟议未来活动的具体性质，以致我们无法确定该事业可能产生的影响。申请人未确立其既往研究记录如何支持认定其未来工作将产生类似影响，或该影响将达到国家重要性的程度。

记录中包括来自先进材料与制造及工程领域学者的支持信，他们对申请人的既往研究如何为材料工程领域作出贡献给予了正面评价。虽然这些信件讨论了申请人既往研究对美国整体国家利益的广泛影响，以及其工作如何改善了公共卫生和技术进步，但作者对申请人的拟议事业知之甚少。总体而言，我们注意到这些作者广泛报告了关于申请人既往研究课题的相同信息。虽然研究必须以某种方式为知识库增添信息

才能被接受发表，但仅此不足以证实关于对该领域产生影响的主张。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考性意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 对于个人是否有资格获得所寻求的福利，最终决定由我们负责作出；提交专家意见函并非资格推定证据。Id. 在此，尽管作者讨论了申请人过去所从事工作的性质，但他们几乎没有提供关于申请人未来拟议事业的具体信息。因此，这些函件对于Dhanasar分析框架第一方面的证明价值很小，因为它们没有实质性地论述拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。申请人还提交了讨论能源、锂电池、交通运输和医学研究在美国重要性的文章和行业报告。然而，尽管这些文章和报告提供了有用的背景信息，但它们在本案中证明价值很小，因为它们没有讨论申请人具体拟议事业的影响。

仅仅在一个有价值的领域或行业（如材料工程）获得就业或进行研究，并不足以获得国家利益豁免。因此，在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议研究不符合Dhanasar框架第一方面的"国家重要性"要素。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

此外，申请人未能充分证明其具体拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。证据未显示申请人在继续受雇于F-E-, Inc.期间所进行的研究活动会产生超出其雇主所服务的客户和顾客的经济影响，从而对美国其他人产生更广泛的影响。

最后，我们注意到申请人关于其在材料工程领域专业知识和以往职业成就的陈述。然而，这些陈述涉及Dhanasar第二方面的内容，但并未论述其在美国的拟议事业如何产生超出其直接雇主及其客户的更广泛影响，而这正是Dhanasar第一方面所要求的。See id.

申请人的上诉主张未能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未能确立拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性（这是Dhanasar框架第一方面所要求的），申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。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所述第二和第三方面下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构

无需对作出裁决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 otherwise 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一方面，我们认定其未能证明有资格或 otherwise 作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。