OCT292024_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

案卷编号：33942095 日期：2024年10月29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）

申请人是一名数据分析师，寻求以持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，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求，即国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。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，须以优势证据证明其资格。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域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。美国学士学位或外国同等学位加上在专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对职位邀请要求“ 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议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚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，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻求更广泛的影响”，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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录其工作潜在预期影响的证据。在Dhanasar案中，本办公室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。26 I&N Dec. at 893。
提交申请时，申请人在I I I担任定价分析师（定价经理）。其在初始申请中未清晰描述其拟议事业。在其初始书面论证意见中，其表示拟议事业为“计划继续作为I的定价分析师产生有意义的影响”，以及研究“集中于数据科学、预测分析和机器学习领域……进入关键领域，包括增强信用卡欺诈检测、预测环境臭氧污染导致的死亡、分析

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认定，USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

和预测COVID-19趋势，以及股票价格预测模型的比较评估。”其未就该拟议研究事业提供充分细节。

在回应补证通知（RFE）时，申请人表示其“预期职业是预测与数据分析师，而非定价分析师。”初始申请明确表示打算“继续”其当前职位，并论证该职位如何符合国家利益豁免的参数。RFE回复进一步阐述其当前职位仅是其运用技能的领域之一。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在其RFE回复中，申请人声称其“拟议事业涵盖多样化的研究计划……具体聚焦于欺诈检测（网络安全）、医疗分析、军事行动的数据驱动网络防御、应对阿片类疫情的数据驱动干预、国家安全的数据驱动干预、零售销售预测、环境可持续性以及经济增长的金融分析等领域。”申请人未从逻辑上解释其如何同时在这些多样且广泛的职能中行事，也未就其总体上如何开展这些众多研究提供充分细节。任何寻求此豁免的人都必须明确其拟从事的“具体事业”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889；参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）。

此外，本办公室注意到，在RFE回复中，申请人表示打算设立一家“咨询公司”。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。加入咨询业务是对初始拟议事业的明显增补，因为它将事业显著扩展至原始焦点之外。由于Dhanasar框架要求分析该个人所提议的具体事业的实质价值和国家重要性，此种增补对其国家利益豁免资格具有实质性影响。此外，申请人必须在提交申请时即证明所请求福利的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人首次在其RFE回复书面论证意见中提交的另设咨询公司的提议，不能确立资格，因为它未在原始申请中提出。因此，本办公室在依据Dhanasar框架进行分析时，仅考虑初始申请中所述的拟议事业。

总体而言，申请人未能充分证明其作为预测与数据分析师的职位将对该领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的显著潜力或产生重大积极经济效应，如Dhanasar第一项要件所设想的那样。26 I&N Dec. at 889。关于申请人在I的当前职位，其未证明该职位将如何在其雇主之外以国家重要性的水平影响其领域。在该职位中，其运用各类数据帮助确定公司定价。自然，这有助于公司，因为它使公司能够选择最优定价。然而，证据未能充分证明申请人在该公司的就业将如何影响数据科学领域更广泛地超出I、显著雇用美国工人或产生重大积极经济效应，如

属于第一项Dhanasar要件所设想的情形。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。就他的研究计划而言，尽管我们认识到申请人所提及的各个领域的研究可能产生更广泛的影响，但申请人并未一致且清晰地解释其计划，因此他未能履行举证责任，证明其提案具有国家重要性。

此外，记录中没有关于各项计划项目的充分支持性证据。2 记录包括他的研究计划、文章和报告、推荐信、他的研究论文、关于其当前就业的信息、培训证书以及协会会员资格的证明。3

申请人提交的研究计划由针对其每个拟议研究主题的两页摘要组成。这些摘要包含对研究目标、数据收集方法、成果、影响及其他问题的描述。这些描述由每个主题下简短、含糊的要点组成，未提供足够细节以传达一项全面的研究计划。申请人声称其研究将“有潜力为推进国家利益作出重大贡献”。然而，申请人声称其打算在未来开展的此类模糊研究计划，未能充分描述一项具体的拟议事业，以致无法依据Dhanasar三要件框架进行分析和评估，而未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. US. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

这些文章和报告同样几乎没有证据价值，因为它们并未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式在其领域产生广泛影响。推荐信主要涉及申请人的技能或过往工作。我们注意到，部分推荐信讨论了申请人研究论文的影响。例如，在_____博士的来信中，他称赞了申请人过去的论文，并指出申请人的追求涉及国家利益。然而，他并未涉及申请人的拟议事业或这些研究提案潜在的国家重要性。

记录中其余证据大多涉及申请人的过往成就，例如申请人的培训证书、协会会员资格和过往研究论文等证据。申请人未解释该证据与国家重要性有何关联，因为它指向的是申请人的过往成就和经验，而非该具体事业在数据分析领域的潜在影响。一般而言，此类证据更适合用于第二项要件，以确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。我们注意到，在回应RFE时，申请人提交了在申请提交之后产生的证据。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. §§ 103.2(b)(1), (12)。

3 申请人期刊出版物的副本仅包括论文首页。此外，部分新闻文章和报告也未包含其所有相关页面。我们已根据提交材料中所包含的页面审查了证据。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业将充分延伸至更广泛地影响该地区或国家。26 I&N Dec. at 893。他也未能证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

因此，我们认定记录未能证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；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项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。