SEP182024_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：33961079 日期：2024年9月18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_____为其高级顾问即受益人寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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，认定尽管受益人符合高级学位专业人士的分类资格且其事业具有实质价值，但申请人未能证明受益人的事业具有国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或者总体而言，豁免所需的工作邀请及因此豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据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。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。本法第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人士的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请提供了裁决框架。

Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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拟议事业；且
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定受益人符合 underlying EB-2 高级学位专业人士资格。受益人在哥伦比亚的I_____I获得相当于美国经济学硕士学位（主修环境经济学），并在海地的_____获得农业科学学士学位。剩余问题是申请人是否满足 Dhanasar 的三项要件以证明国家利益豁免资格。

申请人~----------是一家非营利组织，为世界弱势群体提供基本食品和物资。受益人的拟议事业是在申请人处担任监测、评估、问责与学习（MEAL）高级顾问。其职责是监督申请人由美国国际开发署（USAID）及其人道主义援助局（BHA）资助的粮食安全和生计项目组合，“ [开展]对马里、尼日尔、布基纳法索和乌干达粮食安全项目援助的监测和评估 ”，并为此人道主义工作的资助方提供准确数据。

审理主任认定，根据 Dhanasar 第一项要件，受益人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。2 具体而言，审理主任认定，证据未能证明担任高级顾问的拟议事业所提供的利益延伸至公司之外、惠及更广泛的人道主义领域，也未能表明该就业水平有可能为公司所在地区或全国带来实质性的积极经济影响。本办公室同意审理主任的意见。

为评估拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室重点关注外籍人士拟开展的具体事业，并审查记录其“ 潜在预期影响 ”的证据。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实质性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，第890页。

1 参见 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法院一致，认定国家利益豁免裁定本质上属于酌情性质）。
2 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

在上诉中，申请人未主张审理主任在否决申请时存在任何错误。相反，申请人重申其在初始申请和 RFE 答复中提出的相同主张，即受益人的事业具有国家重要性，因为它“ 广泛影响人道主义领域 ”，通过“ 提高[申请人的粮食安全和生计]项目的整体有效性和影响 ”，并带来“ 多个国家年轻人的就业创造和经济增长 ”。申请人还主张该事业“ 促进全球繁荣与稳定 ”，并“ 与美国在国内和国际上促进人权、尊严和平等的承诺高度一致 ”。然而，申请人在上诉中未提供任何新信息或证据支持这些主张。

在初始申请中，申请人主张受益人事业的国家重要性从其拯救儿童生命和培育“ 世界各地自给自足社区 ”的使命和工作性质中显而易见。记录显示，受益人的职责主要包括管理“ 全球粮食安全和生计组合中的标准化 M&E（监测和评估）系统 ”；为实地 M&E 团队制定“ M&E 指南、规程、模板和活动时间表，以确保项目监测数据的质量和规律性 ”；以及与 M&E 工作组合作研究效率和最佳实践。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人似乎将受益人的事业从担任推进人道主义领域的 M&E 高级顾问，重新定位为将“ 机器学习、自然语言处理（NLP）、生成式 AI 和计算机视觉 ”等“ 尖端技术 ”采纳并整合到 M&E 活动中。申请人主张受益人是“ 一名在 AI [人工智能]方面具有特殊技能的外籍人士，寻求在美国继续其工作 ”，且该事业与政府促进创新和竞争、推进美国在 AI 领域技术领导力的举措相一致。

尽管本办公室认可受益人作为高级顾问的角色对公司在为弱势群体提供食物和减贫方面的工作很重要，但申请人未能证明公司运营所产生的经济影响和人道主义援助将直接归因于受益人作为高级顾问的特定角色。此处的问题不是公司人道主义工作的更广泛影响，而是受益人作为 M&E 高级顾问的具体拟议工作的潜在预期影响。

本办公室认可数据监测和评估在非营利管理中的价值，以及_____在国内和国际上人道主义工作的重要性；然而，在确定国家重要性时，本办公室重点关注“ 外籍人士拟开展的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人主要依赖行业文章和报告来主张受益人打算从事的领域——无论是人道主义和粮食不安全领域还是一般性的 M&E 工作——具有国家重要性，而非关注受益人的具体事业。这些文章和报告均未具体提及受益人的姓名或其工作，也未讨论政府对推广使用受益人特定创新或解决方案的兴趣。因此，此类证据未能证明该事业的预期影响具有“ 在特定领域内的国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或如 Dhanasar 所设想的“ 雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响 ”。同上，第889-90页。

雇用美国工人的显著潜力或其他实质性积极经济影响”，如 Dhanasar 所设想。同上，第889-90页。

记录中包含大量推荐信，来自受益人在
的同事以及USAID和世界银行的合作者，他们证明其在人道主义项目监测与评估（M&E）方面的专长、理解和知识。3 尽管受益人的同事赞扬其在“ M&E技术的研究与进步 ”方面的工作，并断言其工作“ 推进科学知识并促进人道主义救援的高效分配 ”，但他们未能以有说服力的细节充分说明其具体的未来事业。申请人还提交了受益人在Linkedin和FSN（粮食安全网络）上发表的文章，讨论在M&E工作中使用AI或NLP。但申请人未提供独立且相互印证的证据，以证明受益人在M&E方面的专长在其领域具有更广泛的影响，达到与国家级重要性相称的水平。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 376.

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们同意审理主任的意见，即申请人未充分证明受益人的拟议事业如何能够超越其雇主，在人道主义领域产生更广泛的影响，达到与国家级重要性相称的规模。申请人也未证明受益人的特定研究或其他未来项目提供创新，从而促进M&E实践的进步，或以其他方式对该领域具有更广泛的影响。因此，受益人作为申请人高级顾问的拟议工作不符合Dhanasar第一项要素中的国家级重要性要件，且申请人未证明受益人符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要素下的资格将无实际意义。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素，我们认定申请人未证明受益人符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 此外，受益人在该领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。 ” Id. at 890。
4 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；Matter ofL-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。