SEP202024_04B5203 · 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：33402324 日期：2024年9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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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offer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驳回了该申请，称其未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任还认定，申请人未能证明其属于特殊能力人士，也未能证明其是EB-2分类所要求的持有高级学位的专业人士。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 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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求给予“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定义“国家利益”一词，但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2授予国家利益豁免，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offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

除其他认定外，审理主任认定记录未能证明申请人在美国的拟议事业具有国家重要性。基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意该结论。3 具体而言，本办公室认定，申请人就其所拟议事业的实质性质提交的证据不足，因此无法证明其满足Dhanasar第一项要件的要求。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见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。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前瞻性影响。

在表格 I-140（外籍工人移民申请）中，申请人称其职业为总经理兼运营经理。随申请一并提交了职业计划和个人陈述。她表示打算在美国继续其职业生涯，运用其项目管理和营销传播策略来“引领鼓励和加强创业与创新的机会”。申请人随后描述了其学术和专业背景、技能和成就，以及这些如何支持其目标。她主张其拟议事业是担任总经理兼运营经理。申请人打算在政府科技公司、加速器和政府之间充当联络人，以识别机会和合作领域，并制定促进技术转移的策略。她

2 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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 如本文所述，本办公室拒绝触及并在此保留关于审理主任认定其未确立EB-2分类资格的相关论点。参见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“纯粹咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

主张她将通过建立关系和促进沟通以交流信息和最佳实践，努力“ 创造一个支持在公共部门开发和实施尖端技术的环境 ”。申请人表示，她打算支持初创公司的成长，提升高等教育机构的教育和研究质量，与境外机构建立合作伙伴关系，并利用最新技术进步推动创新。她表示相信，她对企业家、企业、学术机构和政府机构的协助将推动新产品和新服务的开发，以支持包括医疗保健、能源、教育和金融在内的各个经济部门。在回应补充证据请求时，申请人还声称她可以用自己的技能和知识培训其他个人。

在上诉中，申请人声称她已就拟议事业提交了详尽明确的证据，并主张审理主任忽视了她此前提交的关于所请求申请资格的证据。为支持其事业具有国家重要性的论点，她指出该事业与拜登政府的优先事项一致，例如“ 投资美国 ”议程对科技中心的关注以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的重要性。她进一步主张，其事业与培育创新和促进创业直接相关，且她处于有利地位以推进其事业。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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内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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。

在此，申请人拟议事业的性质不明确。尽管申请人提供了关于其职业兴趣和背景的信息，但申请人除笼统地表示将在美国继续其职业生涯外，未清楚解释其事业。例如，在初始申请中，申请人表示她将在企业家、政府和其他实体之间充当联络人。但她未详细说明她计划是通过创办自己的公司、作为其他公司的顾问，还是作为某公司的雇员来从事此项工作。此外，虽然申请人提到向广泛多种此类实体提供支持，但她未指明她将与之开展此项工作的具体客户、合作伙伴或雇主。申请人未提供关于其拟议项目的充分细节，例如运营计划、时间表或可量化的业务指标。由于缺乏细节和具体性，且申请人未在上诉中予以补正，本办公室无法认定申请人的拟议事业具有国家重要性。

记录中包含申请人专业同僚出具的、关于其资历和专业成就的支持信。然而，申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事的事业转向该外国人 ”。同上，第890页。此处的问题在于，该特定事业

她拟从事的事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。重要的是，关于申请人工作经历的证据并不能告诉我们她的事业将是什么，也不能说明该特定事业是否具有国家重要性。

此外，我们认为申请人依赖其事业据称旨在实现的目标所具有的国家重要性，这一依赖是错误的。仅仅在一个重要领域工作，若没有证据记录申请人工作的“潜在预期影响”，不足以确立拟从事事业的国家重要性。申请人主张其拟从事的事业属于STEM职业，在判定其对美国的益处时应予以考虑，并提交了关于技术、创业和公共部门的行业报告和文章。就第一项要件而言，与所有案件一样，证据必须证明STEM事业既具有实质价值又具有国家重要性。4 许多旨在推进STEM技术和研究的拟从事事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅相对于美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。5 另一方面，例如STEM中拟从事的课堂教学活动，虽然相对于美国教育利益可能具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。6 在此，申请人未提供充分的确证证据，以证明其事业具有广泛影响，从而足以达到国家重要性的水平。

申请人负有以优势证据证明其符合所寻求之利益的资格的责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。同上。我们注意到申请人在上诉中提及先前提交的证据。然而，申请人未澄清这些文件如何确立其在上诉中所主张的国家利益豁免资格。与申请人的举证责任相称的是，其有责任解释所提供证据的重要性。Repaka v. Beers，993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)；另见Adler v. Duval Cnty. Sch. Bd.，112 F.3d 1475, 1481 n.12 (11th Cir. 1997)（在民事案件中指出，除明显错误外，上诉机构不应“基于上诉人未陈述的事实”给予其救济）。由于申请人在此未如此行事，她未能充分确立其在美国拟从事的事业将具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

申请人还在上诉中主张，审理主任的决定未全面评估全部证据，未充分解释拒绝的理由，并使用了并非针对申请人的套话。我们不同意。审理主任的拒绝决定就申请人的国家利益豁免请求作出了具体的事实认定和法律结论，并处理了其每一项资格要求。该决定还提及、摘录并分析了申请人在下级提交的若干证据。

4 一般参见5 USCIS Policy Manual D.2，https://www.uscis.gov/policymanual。
5 同上。
6 同上。

最后，申请人在上诉中主张，由于其获得学士学位后拥有五年经验，她已确立自己属于持有高等学位的专业人员。她主张审理主任错误地评估了她是否反而是具有特殊能力的人。我们注意到这一主张，以及记录中为支持申请人依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)高等学位专业人员要求主张EB-2分类资格而提交的证据。然而，由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留该问题。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)。此外，出于同样理由，我们保留关于Dhanasar框架下其余资格要求的上诉主张。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未确立其有资格或以其他方式理应获得国家利益豁免。该申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。