APR022024_08B5203 · 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：30624480 日期：2024年4月2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）

申请人是一名西班牙语教育工作者，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与这一基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。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）的立场，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格，但未证明其处于有利地位能够推进该事业，或者总体而言，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。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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

尽管法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以行使裁量权，对归类为 EB-2 类别的申请人批准职位邀请的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位能够推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

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。该事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可以评估以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，总体而言，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。申请人在美国一所经认可的高等教育机构获得了现代语言学士学位的国外同等学历以及对外西班牙语教学硕士学位。但审理主任认定，记录中的证据未能证明申请人符合 Dhanasar 第二和第三项要件的资格。1

1 审理主任的决定未讨论记录中的证据是否证明申请人拟从事的事业具有实质价值和国家重要性。本办公室对申请人的拟从事事业是否以一致的方式表述存有重大疑虑。例如，申请人的初始提交材料表达了与“非营利组织建立战略联盟”的初步意向，实质上充当教育顾问，推广一款自行开发的软件应用程序。然而，申请人对审理主任

A. 处于有利地位能够推进拟从事的事业

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，但未增加新证据或主张以回应审理主任在决定中提供的理由。在补件通知（RFE）和决定中，审理主任回应了申请人关于其处于有利地位能够推进拟从事事业的许多主张。审理主任逐一讨论了多份证据，并在多处引用了材料。例如，审理主任讨论了由律师撰写的申请人申请支持信、申请人的商业计划、拟从事事业陈述、更新版和初始版申请支持信，以及申请人提交至记录中的其他证据，如德克萨斯州颁发的教学证书和软件应用程序开发文件。审理主任识别了证据并解释了证据未能依据 Dhanasar 分析框架确立申请人资格的具体理由。

本办公室采纳并确认审理主任关于 Dhanasar 第一项要件的分析和决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，认定上诉审理者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考量 ”）。下文本办公室对申请及申请人的许多上诉主张给予个别化考量。

正如审理主任正确认定的，申请人未能以实质性、相关或具有证明力的证据充分证明其处于有利地位能够推进拟从事的事业。正如审理主任正确观察到的，申请人未为其未来活动提供可认知的计划或模式。如本办公室先前所述，申请人最初与非营利组织“ 制定战略 ”的计划演变为在美国建立并指导自己的非政府组织的意图。这使得记录中的其余证据不可靠，因为其不一致地提及申请人意图与非营利组织合作或建立自己的非营利组织。Dhanasar 分析框架无法适用于两个相互冲突的事业。因此，当申请人未能可靠地确定其拟从事的事业是什么时，本办公室无法评估申请人处于何种有利地位能够推进其拟从事的事业。

申请人还主张审理主任未能处理所有证据构成滥用裁量权，并援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。然而，Buletini 案法院并未拒绝审查所提交证据质量以确定其是否

补件通知（RFE）中包含一份商业计划书，其中申请人表示有意在美国设立并领导其自己的非政府组织（NGO）。对拟议事业的不一致表述妨碍了对该事业是否具有实质价值或国家重要性的评估。但由于我们今天的决定对申请人是否符合职位邀请的国家利益豁免（并因此是否符合劳工证要求）具有决定性，我们将不再进一步评估申请人拟议事业的实质价值或国家重要性，并予以保留。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决结果为不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

确立申请人的资格，Buletini 判决也未表明如果美国公民及移民服务局（USCIS）未对每份证据提供个别分析即构成滥用其自由裁量权。申请人还援引 Chursov v. Miller, 1:18-CV-02886-PKS (S.D. NY 2019)，称“ 部分分析将导致不合理、从而任意的决定 ”。但申请人除笼统地指称错误外，并未证明审理主任的分析在具体方面如何不完整。2 当 USCIS 对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，无须具体回应申请人提出的每一项主张，也无须处理申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另参见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，记录表明审理主任在整体上考量了全部证据，尽管审理主任并未逐一处理每份证据。

正如审理主任正确解释的那样，申请人未依据 Dhanasar 分析框架确立资格。我们采纳并维持审理主任关于 Dhanasar 分析框架第二项条件的分析和决定，并认定申请人未证明其符合资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。

III. 结论

基于上述理由，申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项条件。由于记录中的证据未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业（此为 Dhanasar 先例决定第二项条件的要求），申请人未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，我们拒绝处理并在此保留关于其依据 Dhanasar 所述第一项和第三项条件是否符合资格的上诉论点。参见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25（“ 法院和机构无须对其裁决结果为不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n. 7（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

2 对于在同一地区内发生的案件，我们不受美国联邦地区法院未公布判决的约束。参见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。