AUG222024_06B5203 · 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：32457691 日期：2024年8月22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）

申请人是一名土木工程师，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offer要求。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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、进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。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。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（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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，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。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以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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

1 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

审理主任认定申请人作为一名土木工程师，符合持有高级学位的专业人士资格。在考虑了申请人对审理主任补充证据请求（RFE）的答复——该请求要求申请人证明其满足Dhanasar分析框架的第二和第三项要件——之后，审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业、未能证明综合权衡下豁免职位offer要求将有利于美国、也未能证明以有利方式行使自由裁量权豁免职位要求是适当的。[2]

申请人的拟议事业，如商业计划书所述，是创建一家公司，为佛罗里达州[已隐去]社区的材料、用品、原材料、食品等物流仓储中心“提供诊断、建设、调试和咨询服务”。申请人在该商业计划书中解释，该公司的目标“是通过对每家公司应如何根据其需求进行库存、存货和产品库存管理的个性化诊断，来控制公司的库存”。拟议事业的使命是“以安全、及时的方式……以最高标准的技术和质量”提供这些服务。申请人对此拟议事业的目标是“[到]2028年，成为产品物流仓储中心诊断、建设、调试咨询服务的领先网络，保持高质量、技术和创新的高标准……覆盖整个佛罗里达州。”

在上诉中，申请人主张审理主任使用了“法律上不适当的标准来衡量[他]是否以优势证据满足该要件”，并援引Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749 (9th Cir. 2008)，认为这“明显构成滥用自由裁量权”。具体而言，申请人声称审理主任认定其未能证明其“对事业领域作出了重大贡献”。申请人继续解释称，“该措辞与寻求EB-1分类下杰出能力外国人分类的资格标准中所使用的措辞完全相同，其中申请人可以通过证明其作出了‘具有重大意义的原创贡献’来证明其资格”，而非所寻求分类下的资格标准。经审查，审理主任的决定并未包含所引用的措辞。相反，审理主任认定记录中的证据“未能提供具体实例说明申请人的发现如何影响该领域或行业，而不仅仅是增加了一般知识总量”，且证据未能证明申请人的资质“构成相关方对其工作的某种程度的关注”。

申请人进一步主张审理主任“显然没有考虑或讨论为证明申请人处于有利地位以推进拟议事业而提交的全部证据”。

[2] 尽管审理主任认定申请人满足Dhanasar的第一项要件，但该决定仅认定申请人已证明拟议事业的实质性价值，并未讨论其是否具有国家重要性。

他首先主张，审理主任的决定未对记录中的证据——包括其RFE答复中提供的证据——提供“具体评论”，且该决定依赖于此前未向申请人提出的问题。申请人主张，审理主任未能这样做“直接不利于申请人，并构成本案审理程序中的重大错误”。记录不支持申请人的主张。审理主任的RFE具体涉及Dhanasar分析框架的第二和第三项要件，即审理主任否决申请所依据的理由。在该RFE中，审理主任概述了最初随申请提交的证据，讨论了其为何不充分，然后要求提供额外证据以证明申请人满足这些要件。因此，RFE向申请人告知了记录中的缺陷并给予其解决这些缺陷的机会。审理主任的决定随后在认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业、以及综合权衡下豁免职位offer要求进而豁免劳工证要求将有利于美国时，考虑了最初提交的证据和申请人RFE答复中提交的证据，这分别是Dhanasar第二和第三项要件所要求的。

申请人接下来援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mi. 1994)，指出在该案中，法院称“未能考虑原告提交的所有相关证据构成滥用自由裁量权”。他主张，由于审理主任未考虑提交的全部证据，USCIS认定申请人未能以优势证据满足Dhanasar第二项要件是有缺陷的，“构成审理员滥用自由裁量权”。然而，Buletini案法院并未暗示USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用自由裁量权。当USCIS对申请进行有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一项证据。见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)）。

最后，申请人主张，在整体考虑记录后，其已证明其处于有利地位以推进拟议事业，符合Dhanasar第二项要件的要求。经整体审查记录，申请人未能如此证明。虽然本办公室未讨论记录中的所有证据，但已审查并考虑了全部证据。

Dhanasar的第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识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；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人就拟议事业提交了一份商业计划书，其中表明“需要一笔以美元计的初始预算，用于投资聘用合格人员”，并将在两个阶段内雇用36名员工。该商业计划书未提供详细的财务预测，但结论认为“这一扩张型商业模式的投　　资是有利可图的”。申请人还

提供了来自_____等公司的信函
I I，表示有意购买建筑服务，以及申请人提供的拟议建设项目分析。然而，该证据并未表明申请人关于未来活动的商业计划以及为实现其公司目标所取得的进展，已达到使其处于有利地位以推进拟议事业的水平。记录也未反映出来自潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的充分兴趣，以证明其处于有利地位推进其拟议公司。

记录在相关部分还包括申请人先前完成的建筑合同、其学历记录、工程师执照和推荐信的文件。推荐信讨论了申请人在以往建筑项目中的作用。例如，
a 一名建筑管理专业人士，讨论了申请人作为农业领域两家临时仓储公司设计师和建筑总监的角色，称这些仓库“ 保证[了]产品保存所需的适当温度 ”，且该建筑系统“ 耐用，并因其快速制造而节省时间 ”。在另一封推荐信中， 哥伦比亚一家农业出口公司的总经理兼法定代表人，称其与申请人签约建造一个牛油果储存和采后中心，并“ 核实了……[申请人]正确组装金属结构以及整个施工过程的技能 ”，且“ 工程在期限内交付，符合先前约定的规格和预算 ”。尽管这些信函证明了申请人在设计和建造储存仓库方面的技能，但记录并未表明这一过往经验使其处于有利地位，以推进其旨在向物流储存中心提供商业计划书中所述咨询服务的拟议事业。

由于记录中的文件未能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，而这正是Dhanasar先例决定第二项要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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其在Dhanasar框架第一项和第三项要件下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。