FEB292024_05B5203 · 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：30188621 日期：2024年2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）

申请人是一名心理学家，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。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。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决定中）的意见，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，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。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主提供，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“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)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，USCIS可酌情对属于EB-2类别的申请人批准对工作邀请、进而对劳工证的国家利益豁免，

前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于非公民拟从事的具体事业。该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。

第二项要件将重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，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得工作邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及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，权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 实质价值和国家重要性

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，但未增加新证据或新主张以回应审理主任在决定中提供的理由。在补证通知（RFE）和决定中，审理主任回应了申请人关于拟从事事业国家重要性的许多主张。审理主任逐一讨论了多份证据，并在多处引用了材料。例如，审理主任讨论了申请人的拟从事事业陈述、更新版和初始申请支持信，以及申请人提交至记录的白宫情况说明书和公告。审理主任指明了证据，并解释了该证据为何不能依据Dhanasar分析框架确立申请人资格的具体理由。

本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar第一项要件的分析和决定。参见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“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)（加入八个美国联邦上诉法院的意见，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，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。

在上诉中，申请人表现出对Dhanasar分析框架的误解。为满足Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。正如审理主任正确认定的，该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。申请人提交的“ 政府证据 ”可以支持这一点。但是，在评估国家重要性时，本办公室将重点从申请人将从事的领域或行业的重要性转向“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任正确地指出，申请人提交的“ 政府证据 ”并未涉及其具体事业的国家重要性。因此，正如审理主任正确观察到的，该证据并未“ 说明为何[申请人的]拟从事事业……具有国家重要性 ”。

申请人主张审理主任滥用自由裁量权，未能处理所有证据，并援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案的法院并未否定审查所提交证据的质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini决定也未表明USCIS若未对每份证据提供个别化分析即滥用其自由裁量权。申请人还援引Chursov v. Miller, 1:18-CV-02886-PKS (S.D.N.Y. 2019)，称“ 部分分析将导致不合理、从而武断的决定 ”。但申请人除笼统地指出错误外，并未证明审理主任的分析在具体方面如何不完整。1 当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需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. Att'y Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。本办公室认定，记录反映出审理主任在整体上考虑了所有证据，即使审理主任并未逐一处理每份证据。

申请人主张，其初始申请和补证答复包含了充分的“ 证言和客观书面证据，从经济和社会福利两个角度确立了拟从事事业的国家重要性 ”。然而，申请人并未具体指明审理主任忽略了任何关于拟从事事业经济和社会福利影响的证据。如上所述，记录中的客观证据，即申请人自称为“ 政府证据 ”的材料，并未提及申请人的具体拟从事事业。相反，申请人不正当地依赖“ 政府证据 ”中所描述的行业和职业的重要性，以此作为确立拟从事事业国家重要性的充分依据。

1 对于在同一地区内产生的案件，我们不受美国地区法院未公布判决的约束。见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715 (BIA 1993)。

记录中的证言证据，具体而言即申请人提交的推荐信和工作经历信，并未分析拟议事业或提供其影响的证据。申请人的陈述包含宽泛的断言，例如申请人是一名“合格专业人士”，但几乎未提供任何关于其事业将如何运作的信息，也未提供任何详细信息说明其通过其事业提供的服务将如何产生全球乃至国家层面的影响、更广泛的影响或积极的经济效应，以致我们能够评估该事业是否上升到国家重要性的水平。申请人的断言缺乏证据佐证，不能确立其资格。任何基本经济活动都有可能对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人并未在其拟议事业活动与任何可证明的社会福利之间提供足够直接的关联。记录中不包含可据以认定其特定拟议事业的影响将上升到国家重要性水平的证据基础。

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 第一项条件的分析和决定，并认定申请人未确立其有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

我们不同意审理主任的意见，并在此撤回审理主任关于记录已确立申请人依据 Dhanasar 框架第二项条件处于有利地位以推进拟议事业的结论。在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的发展模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

尚不清楚对 Dhanasar 第二项条件下的多因素分析进行个别化考量将如何表明申请人处于何等有利地位以推进其拟议事业。我们认可申请人已获得教育，并在其学科领域具有技能和知识。但仅仅孤立地拥有教育、技能和/或知识并不能使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。这只是众多因素中的一个因素，这些因素被综合评估以确定申请人处于何等有利地位以推进拟议事业。从记录中的全部证据来看，尚不清楚对 Dhanasar 第二项条件下的多因素分析进行个别化考量将如何表明申请人处于何等有利地位以推进其拟议事业。例如，目前构成的记录并未反映申请人此前履行经历信中所述职责的工作如何与其拟议事业属于类似工作，或如何构成成功记录。尽管申请人提交了描述未来活动计划或模式的陈述，但记录并未反映以实现拟议事业的任何进展，其方式不足以使我们评估其处于何等有利地位以推进该事业。最后，

申请人提交的推荐信和工作经历信并非记录中关于申请人在其申请中所提事业获得兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据，因为如上所述，它们仅述及申请人胜任地履行过往工作职责。胜任地履行过往工作职责，即使成功，也并不自动使申请人处于推进其拟议事业的有利地位。如上所述，申请人的举证责任既包括初始的提供证据责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1142 注3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括提供证据责任和说明责任）。因此，记录中的证据不足以充分描述申请人将处于何等有利地位以推进其申请中的拟议事业。

III. 结论

由于申请人未确立其满足 Dhanasar 框架的第一项或第二项条件，其未表明其有资格并以其他方式值得获得国家利益豁免，我们保留该问题不作裁定。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出决定对达到其结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 注7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的要求，我们认定其未确立作为自由裁量事项其有资格或以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。