JAN192024_01B5203 · 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：29340013 日期：2024年1月19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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合EB-2分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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EB-2分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”而对工作邀请要求给予酌情豁免的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，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 指出，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人基于获得经济学学士学位的外国同等学历及其专业领域超过五年的渐进式经验，符合高级学位专业人士的资格。2 审理主任还认定，申请人已证明拟议事业的实质价值。然而，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的国家重要性、其处于有利地位以推进该事业，或权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。

关于申请人的拟议事业，其陈述如下：

我的拟议事业是依托我在创新且经济实惠的住房解决方案设计方面的丰富经验，为[没有]体面住房的人们提供住房，并通过安全的居住设计保护生命免受灾难，以尽量减少[美国]的无家可归人口，并在情况或任何事件发生时防止人员伤亡。

申请人表示，其在建筑行业拥有多年经验，特别关注使用创新和替代建筑方法来降低成本和环境影响。例如，申请人描述了使用回收货运集装箱作为低收入和无家可归者的替代住房选择，或作为自然灾害后的临时住房。申请人表示，其将通过 YouTube 频道、演示、展会和出版物在该领域传播其工作，并且其已成立一家公司开始设计和建造替代住房。

在认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性时，审理主任具体认定，有关该领域职业短缺的证据本身并不能证明拟议事业的潜在影响。审理主任还认定，申请人经验和专业知识的证据虽然可能对潜在客户或雇主有用，但同样未能充分证明该事业的潜在影响。最后，审理主任认定，申请人未能证明拟议事业的潜在经济利益，指出申请人未提交详细的商业计划或其他充分证据，以说明申请人打算雇用、培训和支助的人数或该事业的潜在收入。总体而言，审理主任认定，证据未能证明拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响或推进该领域，也未能证明其具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 提供实质性的积极经济影响。

2 申请人提交的证据表明，其在获得学士学位后，曾在一家建筑企业担任总经理。

在上诉中，申请人首先主张，审理主任将缺乏商业计划认定为与国家重要性分析相关是错误的，指出“ 未来活动的模型或计划 ”应改为在 Dhanasar 框架的第二项要件下考虑。申请人声称，这相当于对 Dhanasar 第一项要件施加了“ 新颖或独特的要求 ”，超出了本办公室在 Matter of Dhanasar 案中裁决的要求，因此构成滥用酌情权。

本办公室同意，申请人的未来活动模型或计划与 Dhanasar 框架的第二项要件相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”以及其是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。但本办公室不同意审理主任将缺乏商业计划作为第一项要件分析的一部分加以考虑构成滥用酌情权。审理主任的决定并未声明或暗示国家重要性的认定需要详细的商业计划。相反，审理主任认定申请人未提交“ 详细的商业计划、充分的信息或证据，以说明其计划雇用、培训和支助的人数（如有）或其事业将产生的收入金额 ”，作为认定申请人未能充分证明拟议事业潜在经济利益的一部分。审理主任考虑记录是否证明拟议事业可能创造就业或产生收入，在国家重要性分析中是适当的，且符合本办公室在 Matter of Dhanasar 案中的裁决。见同上 at 889。因此，本办公室认定，审理主任并未施加本办公室先例决定中不存在的新颖要求。

申请人接下来主张，审理主任未能考虑或讨论所有提交的证据，构成滥用酌情权。申请人主张，与审理主任的结论相反，其已提交客观的书面证据以证明拟议事业的国家重要性，而审理主任未审查全部记录。申请人指出，未能考虑所有提交的相关证据已被认定为滥用酌情权，并引用了 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。虽然本办公室同意审理人员应考虑记录中的相关证据，3 但本办公室也指出，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所引用的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决的推理在适当提交本办公室时将得到适当考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而，更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在审理主任未考虑的相关证据的主张。

为支持该主张，申请人指出申请中包含了“ 来自信誉良好的行业和美国政府来源的证据 ”，例如关于1968年民权法案的信息、2021年美国住房与城市发展部部长关于联邦政府在促进公平住房中作用的备忘录，以及美国住房与城市发展部宣布拨款近50亿美元帮助社区创建经济适用住房。申请人声称，拟议事业因此符合该机构声明的优先事项。申请人还引用了记录中来自全国低收入住房联盟关于全国缺乏经济适用住房的证据、哈佛大学关于国家住房状况的报告，以及来自 Insider、Guardian 和 Joint Center for Housing 的文章

3 见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

关于经济适用住房的研究。申请人主张，该证据确立了拟议事业的全国重要性，但审理主任未予考虑。

但审理主任已确认，申请人提交了讨论美国住房短缺、该短缺所引发的相关问题、建设经济适用住房的障碍以及这些问题的潜在解决方案的报告和文章。审理主任还讨论了申请人的主张，即其旨在应对住房危机的事业与美国的社会和环境优先事项相一致。虽然审理主任可能未在记录中具体点名每一项证据，但这并不表明其未考虑该证据。See Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽阐释。 ”）。See also Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只]要[USCIS]已对申请给予有理由的考虑，并作出充分认定，我们就不要求其具体处理申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。 ”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七巡回上诉法院和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的全部证据）。因此，对于申请人所称审理主任未考虑记录中全部证据的主张，我们未发现充分支持。

此外，经对记录进行重新审查，我们同意审理主任的意见，即申请人提交的文章、报告和政府机构优先事项的证据并未确立该事业的全国重要性。这些文章提供了关于美国无家可归问题和住房短缺以及缺乏经济适用住房所引发的部分社会问题的背景信息。然而，该证据仅涉及一般性的住房和建筑行业，而非申请人具体拟议的事业。我们同意审理主任的意见，即在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章和报告未讨论申请人具体拟议的事业，无助于证明该事业对住房可负担性和无家可归问题可能产生的预期影响，也未以其他方式证明该事业的全国重要性。

最后，申请人宽泛地主张，记录中包含“ 以证言和客观书面证据两种形式存在的充分证据 ”，可基于其经济和社会福利效益确立拟议事业的全国重要性。但申请人未描述证明这些效益的具体证据。记录中的客观书面证据，例如上文讨论的文章和报告，未提及申请人拟议的事业，也未充分证明该事业的全国重要性。关于证言证据，记录中包含数封推荐信和支持信。例如，申请人提交了一封来自一位专业同行的推荐信，该信高度评价申请人的知识和专业素养，并表示认为申请人的项目将会成功。记录中还包含支持信，例如一封来自工厂经理的信，表示有兴趣与申请人合作修复和恢复该公司工厂的结构。虽然这些信件可能有助于表明申请人受到其同行的尊重，但它们未充分分析拟议的事业，也未提供其潜在影响的证据。与

申请人相反的宽泛主张不同，我们认定记录中不包含充分证据以确立其拟议事业的影响可能达到全国重要性水平。

由于记录中的文件未证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不必要的问题作出“纯属咨询性的认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar第一项要件的全国重要性要求。因此，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。