JUL152024_07B5203 · 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：31655823 日期：2024年7月15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）

申请人是一名法律与商业顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现依据8 C.F.R. § 103.3，本事项上诉至本办公室。

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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

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）的行列，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）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

在其最初的个人陈述中，申请人表示其拟议事业将“通过向急救人员和本地企业提供技术和机械支持，协助受自然灾害影响的社区[原文如此]，从而为飓风后重建工作做出贡献，同时促进社会韧性和经济进步。”在回应审理主任的证据请求（RFE）时提交的商业计划澄清，拟议事业为“一家工业液压软管和接头制造商，将提供相关产品以及维护和安装服务。”

审理主任认定，尽管申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但未能证明其国家重要性、其处于有利地位能够推进拟议事业，以及综合权衡豁免工作要求进而豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任未能审议全部证据，构成滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案法院并未表示USCIS若未对每项证据逐一进行个别分析即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请进行了有理由的审议并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)（引用Tan v. U.S. Atty. Gen., 446 F.3d 1369, 1374 (11th Cir. 2006)）；另见Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。本办公室认为，记录表明审理主任从整体上审议了全部证据，尽管其决定并未逐一回应每项证据。

申请人进一步在上诉中主张，若非该滥用自由裁量权，记录本应以优势证据确立其拟议事业的国家重要性。经重新审查，本办公室无法认定记录确已如此确立。本办公室指出，虽然未逐一讨论记录中的全部证据，但已审查并考虑了整个记录。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar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。 ” Id. at 889。本办公室在Dhanasar中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任在认定拟议事业具有国家重要性时，未充分考虑行业报告和联邦报告。行业报告讨论了拟议事业将提供的服务的预期需求以及该行业总体上的重要性。美国政府报告，例如白宫发布的一份题为“ 建设更美好的美国：两党基础设施法指南——面向州、地方、部落和领地政府及其他合作伙伴 ”的报告，以及联邦紧急事务管理局制作的一份报告，总体上讨论了美国基础设施维护的重要性并提供了资金机会指导。然而，在确定拟议事业是否具有实质价值或国家重要性时，相关问题不是申请人将从业的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Id. at 889-890。申请人未提供证据证明美国政府已向拟议事业提供资金或以可能反映其国家重要性的方式对其给予直接关注。

此外，申请人未提交足以“ 从经济……角度确立拟议事业的国家重要性 ”的证据，尽管其在上诉中声称已如此做到。在其修订后的个人陈述中，申请人解释称，拟议事业“ 侧重于提供专业液压软管维修服务，以支持市（佛罗里达州）的关键行业。 ”他表示，拟议事业将促进“ 居住在 市的人们 ”的就业。下级记录中2023年6月的商业计划表明，申请人于2021年为该拟议事业成立了一家有限责任公司，申请人已向该事业投资600,000美元，且该事业以三个全职岗位运营。2 该商业计划预计，拟议事业将在2023年将员工增至四人，2024年增至十人，2025年增至十一人，2026年增至十二人；该计划还预计，拟议事业2022年总收入将达756,984美元，2023年达1,948,440美元，2024年达2,631,980美元，2025年达3,668,520美元。在此，申请人未提供证据证明其公司未来的员工规模或收入将在佛罗里达州提供重大经济利益。虽然拟议事业的预计就业和收入预测表明该公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

2 本办公室注意到，记录中缺少该拟议事业的商业设立文件、雇佣文件或该投资的证据。

在其修订后的个人陈述中，申请人还解释说，“作为可靠的高压软管维修服务提供者，[他]将有助于维护和优化各行业的国家基础设施”，使他的客户能够“以更可持续的方式”使用其资源，“在国家层面产生积极的经济影响”。在该陈述中，申请人还指出，拟议的事业“直接支持供应链的高效运作，并在全国范围内促进更高标准”。然而，申请人未提供证据证明其拟议的商业活动将达到如此规模，以致上升到国家重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在美国整体上产生实质性的积极经济效应。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由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有关其在Dhanasar框架第二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一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内有资格获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。