JUN072024_03B5203 · 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：31109265 日期：2024年6月7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）

申请人系能源行业的企业家和顾问，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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其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。1 本事项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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其还必须证明其值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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

1 高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 另见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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人提议在肯塔基州设立一家公司，提供咨询服务，“ 用于开发和管理能源效率项目，促进使用替代可再生能源，从而减轻使用化石燃料作为常规能源来源的影响 ”。他表示，其拟议事业的目的是“ 使专业电工、土木工程师、建筑师、计算机工程师、农业工程师以及依赖或使用电能作为其主要运营或业务来源的美国公司受益 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提供了一封来自I I商会的信函，邀请他加入其可再生能源顾问团队。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张“ 提供了大量证据，清楚明确地说明了 ”其拟议事业的“ 国家重要性 ”，并称审理主任没有“ 考虑或讨论全部证据 ”。具体而言，申请人指出他提供了反映政府对其拟议事业感兴趣的 articles，并表明其拟议事业“ 与美国能源可持续性和效率的战略目标高度一致 ”。申请人还主张他提供了文件，以“ 通过初始申请和RFE回应中提交的个人陈述 ”佐证其拟议事业的经济效益。

Dhanasar框架的第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人提议从事的具体事业。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预期影响。Dhanasar at 889。本办公室寻求更广泛的影响。例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，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 889-890。

本办公室认可申请人提供了若干关于能源领域国家倡议的文章，包括来自白宫、能源效率与可再生能源办公室、联合国和环境保护署的文章。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，重点在于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”及该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id. at 889。在Dhanasar案中，本办公室给予“ 来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的、描述高超音速推进研究相对于美国战略利益的重要性的具有证明力的专家信函 ”以及“ 描述美国政府 ”对Dhanasar博士具体研究“ 感兴趣的详细专家信函 ”以重大权重。Id. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如专家意见、政府实体信函或其他类似的具有证明力的

证据，详细说明其具体事业将如何影响作为国家倡议主题的事项。所提交的文章均未具体提及申请人的事业或讨论政府对推广其公司使用的兴趣。因此，申请人未能证明其具体事业对作为国家倡议主题的事项的潜在预期影响。

此外，尽管申请人主张所提交的白宫和其他政府文件支持其在推进技术-经济商业模式、实施环境有益项目和应对气候变化方面的工作，但他未能充分解释并以证据支持其拟议事业将如何对这些广泛的国家和国际问题产生国家影响，而不仅仅是影响将直接与其合作的企业。申请人进一步表示，“ [他]在II肯塔基州设立公司的计划，解决了该州可再生能源实施水平低下的关键缺口 ”，因此将“ 提振当地经济，同时也与联邦增强全国可再生能源使用的目标相一致 ”。然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以达到国家重要性水平的规模运作。仅声称一项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其具体事业将如何在其公司运营的地区或美国其他地区产生实质性积极经济影响。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，申请人未能表明其拟议事业将充分超越其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、能源效率、美国经济或美国社会福利。

在审查其个人陈述后，我们注意到，申请人部分依赖其在能源行业的经验来证明其拟议事业具有国家重要性。然而，申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上"。Id. at 890。此处的问题是，申请人是否已通过优势证据标准证明其拟议工作具有国家重要性。申请人在上诉中进一步主张，审理主任在评估第一项要件时聚焦于其技能和经验，从而施加了"新颖且未界定的标准"。然而，如前所述，正是申请人主张其在能源行业的经验与证明其拟议事业的国家重要性相关，因此，审理主任在评估申请人技能和经验与证明国家重要性之关系方面所称的任何错误均属不当。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5 (citing Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有"理由相信……发回重审可能导致不同结果"时，错误即为无害错误（引注省略））。

申请人亦未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国产生其他实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录

未能证明对美国区域或国家经济带来的利益达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"的程度。Id. at 890。

最后，申请人援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)来支持其主张，即审理主任未能整体考量全部证据。但Buletini案法院并未否定审查所提交证据之质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini判决亦未表明USCIS若未对每项证据逐一分析即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请作出有理由的考量时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，亦无需回应申请人提交的每一项证据。See, e.g., Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（"[只要[USCIS]已对申请作出有理由的考量，并作出充分认定，我们即不要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。"（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（"[移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽论述"）。

由于申请人未确立符合Dhanasar检验第一项要件的资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。3 举证责任在于申请人，须通过优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

3 See INS v. Bagamasbad. 429 U.S. 24. 25 (1976)（"法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定"）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。