JUN182024_11B5203 · 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：31477247 日期：2024年6月18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）

申请人是一名供水和下水道基础设施领域的土木工程师，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。参见《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，认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但裁定其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予以重新审查（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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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依据框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

[1] 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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

二、分析

申请人是一名土木工程师，拟在美国为私营公司和公共实体提供关于供水和下水道系统开发以及绿色实践整合的咨询服务。在其最初提交的陈述以及回应审理主任补件通知（RFE）的陈述中，申请人表示她将基于环境保护局（EPA）模型，就水优化和管理方法的设计开发向私营公司提供专业建议，并实施绿色基础设施。申请人还提议就改善市和县的供水和下水道总体规划以及整合低影响开发和亲水城市设计实践向公共供水和下水道部门提供建议。申请人表示其工作还将涉及减少灰色基础设施、将雨水回用于非饮用用途，以及缓解洪水和其他环境因素。

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。本办公室同意。上诉中唯一的问题是申请人是否符合资格并值得获得国家利益项下豁免职位offer要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。同上，第889页。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。同上。审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值。本办公室同意。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的国家重要性。在确定拟从事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。同上。该考量可包括拟从事事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域内具有国家甚至全球影响，或其他表明国家重要性的更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业具有超出潜在客户的影响，或对其领域产生达到国家重要性程度的广泛影响。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地施加了国家影响的要求，且未处理关于申请人拟从事事业国家重要性的所有相关证据。尽管审理主任在提及 Matter of Dhanasar 时提到了国家影响，且未具体详细处理所有相关证据，但对全部证据的重新审查表明其最终认定并无错误。当USCIS对申请提供了有理由的考量并作出了充分认定时，其无需具体处理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。参见 Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；

另参见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；以及 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。

申请人提交了文章，其声称这些文章证明其拟从事事业与美国政府利益相一致。本办公室认可申请人提交的关于供水和污水基础设施、洪水风险和成本、美国土木工程师短缺、美国水源性疾病医疗成本、美国气候变化影响、低影响开发的好处、EPA水基础设施拨款计划以及联邦为减少气候变化影响提供资金的文献。这些文章证明了申请人所在领域的重要性，但国家重要性的认定并不聚焦于该领域整体的重要性，而是“ 聚焦于外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在此，这些文章未提及申请人，也未论述其具体拟从事事业的国家重要性。

申请人还主张审理主任忽视了其推荐信，这些推荐信确立了“ 拟从事事业从经济和社会福利角度而言的国家重要性 ”。尽管审理主任未详细讨论所有推荐信的内容，但这些信件和其他相关证据并不支持申请人的主张。申请人提交了来自哥伦比亚的前雇主和同事的信件，以及[已隐去]兼职教授对其资格的评估。申请人的前雇主和同事赞扬申请人在[已隐去]的工作，并表示相信其在美国取得成功的能力。然而，作者们并未具体说明申请人的咨询工作如何在该领域内具有国家甚至全球影响的潜力，或其他具有国家重要性的更广泛影响。例如，[已隐去]高度评价申请人过去的工作，并证明“ 她能够在继续专业发展的同时，向我们国家内外的公共和私营实体传授知识。 ”[已隐去]表示，鉴于申请人的专业知识和潜力，她“ 将是贵国发展的绝佳要素。 ”然而，[已隐去]先生和[已隐去]女士并未具体说明申请人拟从事的事业将如何对其领域产生达到国家重要性程度的更广泛影响。教授[已隐去]表示申请人的事业“ 将促进美国管理咨询行业的增长 ”，并“ 具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他重大积极经济影响 ”。然而，申请人拟从事的是自雇咨询，不会直接雇用任何个人。教授[已隐去]进一步表示，申请人的事业与拜登政府吸引STEM人才的倡议相一致，但他未具体说明她为个别实体提供的咨询将如何对其领域产生更广泛影响。比较同上，第892页（指出Dhanasar提交了具有证明力的专家信函，描述了其具体研究相对于美国战略利益的重要性）。

在 Dhanasar 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程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，记录未显示申请人拟从事的事业将充分延伸至其潜在客户之外，以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其领域。

总之，相关证据表明申请人拟在其领域从事的工作具有实质性价值，但未能证明其具体拟从事的事业的全国重要性。因此，她不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. Dhanasar框架的其余要件

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留对她在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理其他替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟从事的事业的全国重要性，不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，她未能证明其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免中的工作邀请要求豁免。

裁定：上诉被驳回。