MAR192024_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：30371805 日期：2024年3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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高级学位专业人士，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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。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 Christa'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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，但未增加新证据或论点以直接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议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陈述，以及推荐信和雇佣核实信，还有提交的文章和报告。审理主任进一步指出了证据中的诸多缺陷，并具体解释了为何这些证据未能依据Dhanasar框架确立申请人的资格。

本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar第一项条件的分析和决定。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见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“已被所有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)（加入八个巡回法院，裁定上诉裁判者可以采纳并维持下级决定，只要其对案件给予“个别化考量”）。下文本办公室对该申请及申请人的许多上诉主张给予个别化考量。

申请人主张审理主任未处理所有证据而滥用其自由裁量权，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裁决也未表明USCIS若未对每份证据提供个别化分析即滥用其自由裁量权。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，其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)（援引Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)）；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. 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，记录反映审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每份证据。

申请人主张其初始提交和补证答复包含充分证据，从经济角度确立拟议事业的国家重要性。然而，记录中的客观证据，如行业文章和报告，并未提及申请人具体的拟议事业。在此，申请人不当依赖文章和报告所展示的行业及其中职业的重要性，以此作为确立拟议事业国家重要性的充分依据。在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

此外，申请人表示其个人陈述概述了拟议事业将如何通过改善具体运营流程以促成潜在的新就业机会而对经济产生积极影响。此外，申请人称通过发展枢纽地点以增强医药物流行业，将进一步提供就业机会并产生积极经济效应。然而，申请人的个人陈述未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些潜在就业机会将如何实现。记录也未通过支持性文件充分显示申请人的服务和改进如何能够充分延伸至其预期客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在缺乏关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据的情况下，记录未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平。Id. at 890。

记录中的证言证据，如推荐信，未分析申请人具体的拟议事业，也未提供其影响的证据。相反，它们概述了其在先前雇佣中对行业的贡献，以及关于进一步增强临床试验物流的潜力的一般性主张。记录未包含充分的证据基础以认定其具体拟议事业的效应将达到国家重要性水平。

由于申请人未能确立Dhanasar先例决定第一项条件所要求的其拟议事业的国家重要性，申请人未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。1 因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项条件下的资格将无实际意义。2

裁定：上诉被驳回。

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裁决中）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）。

2 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。