MAY302024_09B5203 · 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：31112249 日期：2024年5月30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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，该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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中为审理国家利益豁免申请设定了框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项

对归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估以下因素：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

虽然审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但审理主任认定申请人具有实质价值的拟从事事业不具有国家重要性，申请人也未处于有利地位以推进其拟从事的事业，以致权衡之下豁免职位邀请和劳工证要求将有利于美国。

我们对USCIS服务中心（即审理该移民申请的办公室）的权限，类似于上诉法院与地区法院之间的关系。因此，基于重新审查，我们将采纳并维持审理主任的决定，即申请人未能证明其拟从事的事业具有达到国家重要性水平的潜在前景影响。参见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“所有已审议此问题的上诉法院”的立场，认定上诉机构可基于下级法院决定中所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）。

申请人主张审理主任任意行使自由裁量权，未能处理所有证据，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决定也未表明USCIS若未对每项证据逐一分析即滥用其自由裁量权。但申请人除笼统地指出错误外，并未证明审理主任的分析在具体方面存在不完整。当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，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项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另参见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)）。我们认定，记录表明审理主任在整体上考虑了所有证据，尽管审理主任并未逐一处理每项证据。

我们与审理主任一样，对申请人在初始申请中以及在对审理主任补证要求（RFE）的回应中提交的证据给予个别考量。1 我们同意审理主任论证充分的决定，即申请人不符合国家利益豁免的资格。在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找[拟从事事业的]更广泛影响 ”，并且“ [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具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。拟从事事业的更广泛影响——国家的和/或国际的——可以告知我们该拟从事事业的国家重要性。这并不是说仅从地理角度看待这些影响。更广泛的影响可以超越特定拟从事事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于仅仅狭隘地赋予拟从事事业利益之外。

申请人的拟从事事业是“ 向美国公司提供咨询服务和营销策略 ”，主要在汽车行业，以帮助“ 提高其盈利能力，确保其可持续性，并改善其内部流程和技术工具 ”。申请人通过支持“ 汽车行业通过税收优惠、商业和数字营销策略的开发、数字内容和技术平台来提高效率、增加销售和利润并实现客户忠诚度 ”对美国经济的更广泛利益，来指明其拟从事事业对国家利益的有利影响。在回应审理主任的补证要求时，申请人详细说明其将通过自己的创业企业_____开展拟从事的事业。他们还表示，其“ 在数字营销和市场进入方面的丰富经验 ”将支持促进电动汽车销售的政府举措。

但记录未能充分证明，他们所认定的、据称源自其拟议事业的利益，即使得以实现，也会影响其所在领域，其影响范围超出在汽车行业之内或

1 尽管我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

毗邻汽车行业并使用其服务的企业。换言之，记录未能充分描述申请人提供营销策略和咨询服务将如何渗透，从而影响超出聘用申请人提供服务的那些企业群体之外的事项。此外，审理主任在正确认定申请人的拟议事业具有实质价值时，指出了汽车行业在美国经济中的重要性。然而，申请人提交的文章和报告虽然足以证明拟议事业的价值，却未能充分描述申请人拟议事业的国家重要性。在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。如果申请人证明其具有上升到国家重要性程度的更广泛影响，则拟议事业对地理上“国家或地区层面”的影响并非必需。但申请人提交的文章和报告具有一般性。它们未能充分描述申请人拟议事业的作用，以致无法认定申请人的事业对该领域具有国家甚至全球影响，或具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。

并且，就申请人主张其拟议事业在“汽车行业”中的运营和功能将带来积极经济效应而言，记录中的证据并未在实质上、相关地或具有证明力地证明这些效应上升到涉及国家重要性事项的程度。申请人在上诉中强调的、用以支持其拟议事业国家重要性的证据，主要支持其事业的价值，而对其打算从事的具体事业则未置一词。正如我们先前所述，在根据Dhanasar确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。审理主任的决定正确概括了申请人提交的文章和报告，认定它们未能证明具体拟议事业的积极经济效应。而记录中包含的其他证据，例如申请人的商业计划，也未能充分描述该事业的积极经济效应。

我们还在Dhanasar中表示，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。申请人援引Love Korean Church v. Chertoff，549 F.3d 749（9th Cir. 2008），主张审理主任在认定申请人所引经济益处未达到国家重要性程度时施加了“新标准”，理由是申请人未证明对地区或国家经济的益处。我们不同意。审理主任提及“地区或国家经济”并非地理限制，而是指申请人援引文章和报告形式的证据所作的主张，这些文章和报告描述了汽车行业对美国经济的重要性。因此，审理主任从申请人提交至记录以支持其主张的文章和报告所描述的地区或国家经济的参照框架来评估申请人的拟议事业是合理的。申请人还表示有初步意向将其拟议事业设立在小企业管理局（SBA）指定的HUBZone，但记录未能充分确立SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。因此，我们无法评估SBA认定的欠利用商业区是否类似于

经济萧条地区，在这些地区创造就业可能是一种潜在的积极经济效应。2 因此，目前构成的记录并未表明这些预期益处通过其影响国家利益事项的更广泛影响，或通过潜在积极经济效应（例如影响历史上高失业地区的更高就业水平），上升到国家重要性程度。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，审议Dhanasar的其余各项将无法律意义。因此，我们特此保留不予审议。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（1976）（“ 法院和机构无须对其决定为达成结果所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们认定他们未证明其有资格或以其他方式值得获得对职位提供要求即劳工证的国家利益豁免。据此，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

2 HUBZone计划的目标是促进欠利用商业区的商业增长，目标是将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格在“ 预留 ”类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于“ 预留 ”类别中是否存在适用于申请人所提议事业的联邦计划尚不清楚且记录未载明，但记录非常明确地表明，申请人的拟议事业将完全由申请人拥有和控制，而申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。根据记录，申请人似乎没有资格参与SBA管理的HUBZone计划。