NOV282023_02B5203 · 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：28946136 日期：2023年11月28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）

申请人是一名房地产领域的自雇企业主，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求（即国家利益豁免）。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，认定记录未能证明：(1) 拟议事业的全国重要性；(2) 申请人处于有利地位能够推进其事业；或 (3) 豁免劳工证要求符合美国的利益。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。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其还必须证明其值得以“国家利益”为由获得对工作邀请要求的酌情豁免。该法第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，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）可作为酌情事项 [1] 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全国重要性；
- 该个人处于有利地位能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格；然而，无论是补件通知（RFE）还是该决定均未包含对此问题的分析。经重新审查，本办公室撤回审理主任对此事项的认定，转而认定申请人未能确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。 [2]

尽管申请人提交了充分证据证明其获得了相当于美国学士学位的外国学位，但支持其五年逐步提升的学士后经验的证据不足。申请人的会计师撰写了一封信，说明申请人开始三项不同商业活动的日期。申请人未解释其与该会计师的关系，但文件表明该会计师是其雇员。来自有偿雇员的文件虽非毫无分量，但似乎不具有客观性。该会计师的主张未得到独立证据的佐证，例如客户合同、联邦税务文件，或与银行对账单相匹配的已付发票。因此，本办公室认定该会计师信函的证明价值很小。此外，该会计师未解释申请人通过从事其所列的三项商业活动获得了何种经验，也未提供其任职的结束日期。

本办公室审查了申请人的企业所有权文件，并确认其是一家外国企业的部分所有者和股东。虽然这些文件证明了所有权，但并未确立申请人的工作经验。申请人前同事出具的推荐信为其过去可能从事的项目增添了背景信息，但撰写人似乎既无权代表所提及的公司出具信函，也不了解申请人的人事记录，因此本办公室无法认定这些推荐信是符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)条例的雇主信函。

基于上述理由，本办公室认定证据不足以证明申请人拥有至少五年逐步提升的学士后经验。由于申请人未能确立其基础EB-2分类的资格，其亦未能确立国家利益豁免的资格。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

[2] 申请人未主张其符合具有特殊能力的人士资格。因此，本办公室将不讨论证据是否确立其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六类证据中任何一类的资格。

B. 全国重要性

上诉可仅因基础分类问题而被驳回；尽管如此，本办公室仍对申请人在Dhanasar第一项要件下的资格提供补充分析。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和全国重要性，侧重于该个人拟议开展的具体事业。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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的事业是通过其公司利用改造的集装箱开发经济适用、可持续的住房解决方案。她将在德克萨斯州销售翻新集装箱房屋，但计划未来将业务范围扩展至犹他州和佛罗里达州。记录中包含大量关于经济适用住房短缺及其重要性、经济适用住房的社会影响、其促进经济增长的能力，以及经济适用住房如何成为全国性倡议主题的行业文章。本办公室同意审理主任的意见，即证据确立了申请人拟议事业的实质价值。

关于事业的全国重要性，申请人表示其事业将提供经济适用住房、降低估计的无家可归者人数，并有利于环境。具体而言，她解释道：

我的事业直接符合并促进全国多个州的新立法，[特别是]关于开发可持续未来与经济适用住房的新法规。我的事业将有助于解决与缺乏住房相关的重大社会问题，住房是人类生活中的基本需求。帮助以不到美国平均传统住房成本一半的价格获得高质量、耐用且符合全国各州各城市法规所要求建筑标准的住房，既有利于国家也有利于其公民。我还旨在通过我的事业减少全国无家可归现象的普遍程度。

作为间接效益，我的事业将为美国家庭提供就业机会，有助于对抗失业并增加美国家庭的家庭收入。最后，我的事业减少港口和海洋的污染，因为使用大多丢弃在美国港口的集装箱，木材和能源的消耗得以减少，这有利于地球。

（原文错误）。她提供了证据，解释经济适用住房如何减少代际贫困并增加经济流动性，以及仅德克萨斯州就有6,300名无家可归者。此外，证据表明城市中经济适用住房的缺乏导致无家可归者人数增加，同时也迫使工人居住在工作场所和就业机会很远的地方。申请人的商业计划书指出，到第五年，她将雇佣18名直接雇员，并用集装箱建造106套住房单元。该计划还指出，在第五

至第十年，其企业将产生471,341美元的税收收入。这些预测虽然值得称赞，但并未证明申请人的企业将以与全国重要性相称的规模运营。

申请人主张其事业将减少无家可归者人数，并在缺乏可负担住房的地方提供住房。然而，她未能证明即使她以可负担的价格出售房屋，无家可归者将如何能够购买她的房屋。此外，她所建造的房屋将如何使劳动者能够居住在靠近城市工作场所和就业机会的地方，这一点并不明显。具体而言，申请人未能证明在可用房地产空间已经稀缺且以溢价出售的情况下，集装箱房屋如何能够被安置在城市中。申请人提供了证据表明其他公司，例如the[已隐去]，在德克萨斯州提供类似解决方案；然而，她未解释其事业如何优于、不同于或成本低于另一家公司已经提供的商品和服务。此外，她未提供关于[已隐去]影响或规模的信息，以说明其拟议事业可能产生的影响及由此具有的国家重要性。虽然我们承认即使申请人的事业未获成功，其仍可确立资格，但申请人必须证明其事业是一个可行的选择，至少在其具有产生所主张的更广泛影响的可能性方面如此。

正如审理主任所解释的，在确定国家重要性时，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，USCIS必须关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。因此，行业和职业的重要性不一定足以确立申请人具体事业的国家重要性。行业文章和报告证明了可负担住房和可持续绿色建筑的重要性，但我们仍认为这不足以确立该事业的国家重要性。

推荐信赞扬了申请人的个人和专业品质。它们提供了其职业成就的实例，包括她为大型和有价值的项目带来的成功。申请人提供这些信件以表明其在类似工作中的过往影响证明了其拟议事业将产生的未来影响；然而，申请人的成就涉及她在特定项目和为特定雇主/客户取得的结果，而非表明该领域的更广泛影响。信件称申请人改变了商业化模式，其他人采用了她的策略以使项目受益；然而，作者未提供关于其模式和策略的足够细节，以得出结论认为申请人对可负担房地产领域整体作出了贡献。虽然我们理解改变商业单元的租赁条款可能触发了销售，但申请人未解释这如何影响该领域，以致我们可以得出结论认为其过往工作支持认定其事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任将申请人的就业与其拟议事业混为一谈，但她未解释此种混为一谈的影响。因此，即使我们同意审理主任不当将申请人的就业与其事业混为一谈，这也不能证明这样做如何使其处于不利地位。换言之，申请人未解释此种混为一谈如何削弱了审理主任对事业国家重要性的分析。

申请人主张审理主任未对证据进行有意义的审查，并在未能处理所有证据方面滥用其自由裁量权，援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)和USCIS政策手册作为支持。此外，申请人主张审理主任忽视了在初始申请和RFE回复中提交的大量客观和证言证据。审理主任引用了申请人的陈述，即其事业将“解决与缺乏住房相关的重大社会问题”，“为美国家庭提供就业，有助于对抗失业并增加美国家庭的家庭收入”，以及“减少全国无家可归现象的普遍性”，并认定证据不足以支持此类陈述。正如我们上述分析所示，我们同意。

Buletini案法院并未拒绝审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini裁决也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用其自由裁量权。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体处理申请人提出的每一项主张，也不必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，尽管该决定未对每项证据进行个别分析，但其反映了审理主任对证据的有理由考量。正如我们上述分析所示，申请人未提供足够证据或论据以推翻审理主任的认定。

III. 结论

记录既未确立申请人符合作为高级学位专业人士的 underlying EB-2 分类资格，也未确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析Dhanasar中列出的其余要件下的资格将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。