# NOV302023_04B5203 · 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：28962854 日期：2023年11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）

申请人是一名工程师和无人机操作员，寻求作为持有高级学位的专业人士类别进行归类。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2类别所附工作要求获得国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免工作要求符合国家利益。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。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。

I. 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 underlying EB-2 签证类别的资格，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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。同上。

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，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情1批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于获得电子工程学士学位的外国同等学历以及在该专业领域至少五年的渐进式工作经验，符合EB-2类别中高级学位专业人士的资格。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性。2在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。

申请人拟议推广和开发工业无人机在实际商业应用中的新方法。申请人表示，为从事该事业，其将作为顾问工作，推广无人机用于诸如场地测量和地形测绘、建筑和采矿中的等高线图生成、农业中获取真实作物数据、医疗用途中的物资运送以及电信等目的。

在认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性时，审理主任讨论了申请人的个人陈述、推荐信以及提交的关于无人机行业的文件。审理主任认定，申请人的个人陈述及其就业历史证据未能证明申请人事业的影响将超出申请人的雇主或客户而及于更广泛的领域。同样，审理主任认定，推荐信虽然描述申请人称职且有能力的，但未能证明拟议事业将延伸至申请人及其雇主之外。审理主任还认定，关于无人机行业及其对经济影响的文件有助于证明该行业的重要性，但未能证明拟议事业本身的重要性，正如 Matter of Dhanasar 所要求的那样。总体而言，审理主任认定，尽管记录显示申请人在其领域具有经验和一定程度的成就，但未能证明该事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任将申请人的拟议就业与拟议事业混为一谈。申请人还主张审理主任未充分分析证据或解释证据为何不足。此外，申请人声称审理主任未审查记录中的全部证据；申请人特别指出提交的文章，并声称这些文件被审理主任忽视。申请人

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

2 审理主任未就申请人是否确立 Dhanasar 第三项要件——即权衡之下，豁免工作要求将有利于美国——作出认定。

主张其提供了充分证据和信息，以优势证据证明该事业的国家重要性，因此否决决定违背了先例判决和USCIS政策。

关于申请人声称审理主任将拟议事业与拟议就业混为一谈，申请人提及审理主任关于申请人打算“作为无人机操作员工作”的陈述。申请人表示，拟议就业“仅仅是为推进拟议事业而持有的，而非拟议事业本身”。申请人声称其“作为建筑顾问和持证无人机飞行员的就业应相应地仅被视为实现或以其他方式推进”其事业的手段。在上诉中，申请人表示拟议事业是“提供专业咨询服务”、“对建筑行业产生积极影响”以及“推广和开发工业无人机的新方法”。

即使本办公室同意申请人关于事业与为推进事业而持有的就业之间存在区别的观点，申请人也未能证明这一区别会影响本案中的国家重要性分析。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室必须考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未解释本办公室如何能在不考虑申请人拟如何实施的情况下评估此类事业的潜在影响。申请人提交了个人陈述、行业报告和文章以及推荐信，以支持其事业的国家重要性。审理主任审查了该证据并认定，该证据未能证明申请人的活动影响将超出申请人的客户或雇主而及于该领域，达到与国家重要性相称的水平。无论审理主任使用何种措辞来概括这些活动，申请人关于其拟议事业与拟议就业不同的主张，均未能证明审理主任在该分析中出错，也未能证明拟议事业实际上具有国家重要性。

同样，本办公室也不被申请人关于否决决定存在缺陷、因为审理主任未审查记录中全部证据的主张所说服。申请人表示，未能考虑提交的所有相关证据已被认定为滥用自由裁量权，并援引 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。虽然本办公室同意审理者应考虑记录中的相关证据，3但本办公室也指出，美国地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决的 underlying 理由在适当提交本办公室时将予以适当考虑；然而，该分析不必作为法律问题予以遵循。见 Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而更重要的是，申请人未能充分支持其关于存在审理主任未予考虑的相关证据的主张。

尽管申请人多次重申存在“大量证据”未被审理主任考虑，但申请人所提供的此类证据的唯一例子是关于无人机行业和建筑行业的文章和报告。申请人特别引用了两篇关于无人机在建筑和基础设施中应用的文章、一篇来自建筑协会关于建筑业对美国经济重要性的文章、一篇《福布斯》关于建筑业可持续发展的文章，以及一项行政命令

3 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

关于清洁能源就业和可持续发展的行政命令。申请人主张，这些“客观的书面证据”确立了拟议事业的全国重要性，但被审理主任“忽视”了。

但审理主任指出，申请人提交了大量关于无人机行业的文件，并认定该证据仅涉及该领域整体，因此未能确立具体事业的全国重要性。这些文章未被逐一点名，并不表明未考虑该证据。参见 Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。”）。另参见 Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[只要USCIS]已对申请进行了有理有据的考量，并作出了充分的认定，我们就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份证据。”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七巡回法院和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的所有证据）。我们认定，记录反映审理主任对证据进行了整体考量，尽管审理主任并未逐一处理每一份证据。因此，我们确实认定，申请人关于审理主任未考虑记录中全部证据的主张有充分依据。

此外，正如审理主任所指出的，申请人在此讨论的报告和文章涉及无人机、建筑业和美国经济整体，而非申请人具体的拟议事业。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估全国重要性，我们关注的是“该非公民拟从事的具体事业”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人未解释这些文章和报告如何确立其具体事业的预期影响。因此，我们认定这些文章和报告不能确立申请人的拟议事业具有全国重要性。

同样，关于申请人主张审理主任未分析证据或未充分解释拒绝理由，我们认定该主张缺乏记录支持。相反，经重新审查，我们认定审理主任的决定按照我们的先例决定 Matter of Dhanasar 审查、讨论并分析了申请人的文件。在上诉中，申请人并未具体指出决定中的任何法律或事实错误，而是宽泛地声称审理主任未适当分析证据且其已确立资格。然而，这些主张缺乏记录支持，不能推翻拒绝理由，也不足以确立拟议事业的全国重要性。

由于申请人未能按照 Dhanasar 框架第一项要求确立其拟议事业的全国重要性，他未能证明符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝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我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要求的意见。参见 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”）；另参见 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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 第一项要求的全国重要性要求。因此，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。