SEP282023_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：28428594 日期：2023年9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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第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授予此项对所需工作邀请因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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，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 underlying EB-2移民签证分类的资格，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人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员的资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”而对工作邀请要求给予自由裁量豁免的资格。该法第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

1 授予国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；并且，
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，依据是其于2006年在巴西获得的土木工程学士学位，以及随后超过五年的工程师渐进工作经验。审理主任还认定，申请人确立了拟议事业的实质价值。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，也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。2

申请人提议与能源公司咨询，以“ 在全国范围内实施清洁能源 ”。申请人表示，他将成立一家咨询公司，[已隐去]，与能源公司合作开展清洁能源项目。在其个人陈述中，申请人提到美国能源部一项投资开发海上风能的政府倡议。申请人提出，鉴于该倡议，他可以通过多种方式向能源公司提供其专业知识，例如会议演讲、完成市场研究、评估已安装能源系统的产出，以及减少风力涡轮机项目产生的废物。

在认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性时，审理主任认定，申请人未能证明其影响将充分延伸至该组织及其所服务的个人之外，从而广泛触及整个行业。审理主任指出，在确定国家重要性时，USCIS考虑的是具体事业，而非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟议事业的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。审理主任指出，申请人提供了关于可再生能源益处的行业报告和文章，其个人陈述反映了其提供专业知识和知识以促进可再生能源的意图。然而，审理主任认定，该信息和证据不足以证明该事业的前景影响达到国家重要性水平。最后，审理主任讨论了申请人的商业计划，指出该计划包括公司的使命、愿景、目标、目的和潜在未来客户，3但未包含足以确立国家重要性的信息，例如关于工人

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自由裁量性质）。
2 审理主任未就申请人是否确立其处于有利地位以推进拟议事业（Dhanasar框架的第二项要件）作出认定。
3 潜在客户名单似乎是申请人希望与之合作的公司类型的列表。记录中不包含证据表明所列公司，包括General Electric、Shell和Siemens，已表示有兴趣与申请人合作作为其拟议事业的一部分。

申请人打算雇用的工人、可能与潜在客户开展的业务活动，以及该公司可能对国家产生的积极影响。

在上诉中，申请人声称审理主任的分析反映了“ 对法律的误解和误用 ”。作为此方面的一个例子，申请人声称审理主任不当将申请人的拟议事业与其拟议就业混为一谈。申请人还声称，审理主任未审查所提交证据的全部，也未讨论所有提交的证据。最后，申请人主张，审理主任使用了错误的标准来评估拟议事业的潜在经济影响，并声称证据确实确立了拟议事业的实质性积极经济影响。

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，申请人在上诉中陈述：

我的拟议事业是依托我在按照国际标准执行陆上和海上结构风力涡轮机基础设计、风电场建设与现场检查、电气变电站、高压和中压输电线路方面的丰富经验，为国家提供更大的清洁能源容量，并满足与增长相关的需求。

申请人接着陈述：

为澄清，申请人打算创办一家企业，_____，将与大型公司和建设项目合作，在其中提供检查、设计、在领域内会议上的公司演讲等，意图通过应用其在陆上和海上风力涡轮机检查与设计、符合国际标准、建设与现场检查以及能源领域电气配套方面的知识和专业知识，满足政府在美国实施（原文如此）可再生能源所提出的需求。

然而，该陈述并未澄清审理主任如何不当描述了申请人的拟议事业。该决定指出，申请人是一名土木工程师，打算在可再生风能领域工作，他寻求成立一个将在该领域工作的组织，并打算提供其经验和知识以促进可再生能源。在上诉中，申请人未清楚解释其拟议事业与拟议就业有何不同，也未解释审理主任如何错误描述或误解了拟议事业。经审查记录，本办公室总体上同意审理主任对记录所示拟议事业的描述。此外，即使申请人确实证明了其拟议事业与拟议就业之间存在有意义的区别，申请人也未解释这一区别如何有助于确立拟议事业的国家重要性。

同样，本办公室不采信申请人关于该否决存在缺陷因为审理主任未审查记录中全部证据的主张。为支持该主张，申请人指出，未能考虑所提交的所有相关证据已被认定构成滥用自由裁量权，并引用了 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。

尽管我们同意审理人员应当考虑记录中的相关证据，[4] 但我们也注意到，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理，在适当地提交给我们时，将得到应有的考虑；但是，该分析不必作为法律问题予以遵循。参见 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。

申请人提出该主张的依据是，审理主任在决定中未明确列出记录中的某些文章和网站打印件，例如来自美国能源部网站关于海上风力涡轮机开发的证据、与《巴黎协定》有关的证据，以及白宫关于减排目标的声明。但审理主任承认申请人提交了行业报告和文章，且该决定整体上详细描述了申请人拟从事的事业，引用了记录中的具体信息，并准确地描述了记录内容。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]对申请进行了有理由的考虑，并作出了充分的认定，我们就不要求其具体处理申请人提出的每一项主张或提交的每一份证据。 ”（已整理））；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）。因此，我们确实不认为申请人的主张——即审理主任未能考虑记录中的所有证据——有充分依据。

此外，申请人在此讨论的报告和文章涉及一般意义上的可再生能源，而非申请人具体拟从事的事业。我们同意审理主任的意见，即在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，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，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，我们认定这些文章和报告不能证明申请人具体拟从事的事业具有国家重要性。

最后，如上所述，申请人主张审理主任在评估拟从事事业的经济影响时使用了错误标准。申请人指出，Dhanasar 案指出，如果一项事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，则可能具有国家重要性，id. at 890，但该决定却认定该事业不会“ 雇用大量工人 ”。申请人称，该决定用语与 Dhanasar 案用语之间的差异，对申请施加了新颖、任意且未界定的标准。申请人还主张，记录中包含大量文件可佐证拟从事事业的经济利益。

尽管此处的决定用语并未精确引用 Matter of Dhanasar，但我们不同意申请人的定性，即这一轻微用语变化反映了施加了偏离 Matter of Dhanasar 的新颖且任意的标准。该短语仅是审理主任

[4] 参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

对拟从事事业潜在经济影响分析的一部分，该分析整体上符合 Matter of Dhanasar 所表述的标准。审理主任还指出，申请人的商业计划未描述其将与客户开展的业务活动，也未说明有意在经济萧条地区经营，亦未提供其他信息以证明该公司将对国家产生的积极影响。此外，申请人的个人陈述和商业计划均未描述雇用任何美国工人的计划。申请人在上诉中主张其提供了“ 大量文件 ”以证明其事业的积极经济影响，但他未回应审理主任指出的这些具体缺陷。经审查记录，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明拟从事事业具有与国家重要性相称的积极经济影响潜力。

申请人在上诉中的主张未能推翻审理主任关于拟从事事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未能证明拟从事事业具有国家重要性。由于记录中的文件未能证明其拟从事事业具有 Dhanasar 框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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关于其是否符合 Dhanasar 第二项和第三项要件的上诉论点。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应获准该豁免。

裁定：上诉被驳回。