APR182024_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：30354578 日期：2024年4月18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）

申请人是一名贸易专家，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer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，认定申请人未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。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（de novo）。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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”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定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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，豁免职位offer要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录支持该认定。然而，审理主任认定记录未能证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，且权衡之下，豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。2

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id.。

申请人拟在美国作为专攻国际商业与贸易的独立顾问工作。申请人的拟议事业陈述称：

我的提案是依托我丰富的经验……为美国中小企业（SME）制定和实施全面且定制化的国际商业计划和国际贸易战略，以提高其盈利能力、竞争力以及对全球市场的适应能力。具体而言，我将分析全球经济趋势，考察国际贸易政策对企业的影响，探索新的市场进入战略以及推动中小企业经济增长的因素。我的工作将促成其扩大海外销售、实现供应链多元化并实现经济增长。此外，由于我的工作将有助于优化世界

1 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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
2 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

与美国之间的贸易流动，我的工作将增强美国的国际竞争力，并为[原文如此]美国经济发展作出贡献。

本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，记录未显示申请人作为专攻国际贸易与商业的独立顾问工作“ 足以影响或推进更广泛领域或行业……。[申请人]也未充分证明其拟从事的特定工作提供有助于推进其事业领域[原文如此]的原创性创新，或在其领域具有更广泛的影响。 ”

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“ 包含超出无害错误、达到滥用酌处权程度的法律误解和适用错误 ”。此外，申请人主张其提交了“ 所有文件中充足的证据，解释了其事业将如何影响[中小企业]以提高其竞争力、盈利能力以及对全球市场的适应能力 ”。他主张证据表明“ 其事业将如何以有利于整体经济的方式影响小企业 ”。他进一步主张其拟议事业具有国家重要性，“ 因为它旨在通过为中小企业制定新颖独特的商业战略……特别强调国际贸易，来支持美国的经济复苏 ”。他指出，“ 通过增强其竞争力并扩大其在外围市场的定位，[申请人]正在间接促进强化和多元化美国供应链。 ”

申请人主张审理主任在补件通知和否决决定中未充分审查和考虑全部证据，构成“ 审理过程中的关键错误 ”，援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)。Buletini案法院并未否定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决定也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用其酌处权。当USCIS对申请给予有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。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，尽管该决定未对每项证据进行个别分析，但它反映了审理主任对证据的有理由考虑，如下文所述。

为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室认定，审理主任在评估申请人是否已证明其符合Dhanasar框架第一项要件时，权衡了所有证据，但认定证据整体缺乏证明价值。经重新审查，

申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将通过为中小型企业的国际贸易和商业活动提供个性化解决方案和潜在商业机会，为美国经济作出贡献。为支持其陈述，申请人辩称，他提交了行业和美国政府来源材料，这些材料提供了“ 客观且具有证明力的证据 ”，证明“ 其事业的国家影响 ”。他主张，行业文章和美国政府报告表明在美国境外销售产品和服务以惠及美国工资和经济的重要性。他援引美国政府旨在促进小企业、创业者、国际贸易和改善供应链的举措。

申请人引用审理主任的补件通知来主张，审理主任要求其提交他所提交的证据，以证明其拟议事业的国家重要性。申请人主张，他提供了证据，证明其事业“ 影响了一个被政府实体描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的标的[sic] ”（着重号省略）。申请人辩称，其对补件通知的回复包含了“ 若干政府倡议和法规，这些倡议和法规针对并推进与拟议事业紧密相关的努力 ”。例如，他提交了美国政府倡议，强调需要通过创造就业来振兴COVID-19后的经济；支持中小型企业；出口产品和服务；以及加强生产供应链。他强调，这些文章“ 表明美国有意利用申请人的知识和专长 ”。此外，他主张，“ 其拟议事业将惠及作为美国经济……支柱的中小型企业。通过促进这些企业，申请人不仅直接为其客户作出贡献，也直接为国家的经济推进作出贡献。 ”

美国政府倡议的重要性并无争议，但其总体意义并不能确立申请人拟议事业的国家重要性。国际贸易、强大的供应链和对小企业的支持对美国经济很重要，但这并不意味着某一个人向中小型企业客户提供国际贸易和商业咨询建议就具有国家重要性。仅仅在一个重要领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据来支持其主张。尽管申请人已表明国际贸易和支持小企业是国家重要议题，但他并未证明其具体事业对这些国家重要事项的潜在预期影响。

申请人进一步对审理主任的证据评估提出异议。申请人引用拒绝决定：“ ‘ [申请人]也未充分证明其拟从事的特定工作提供有助于其事业领域进步的原创创新…… ’ ”（着重号省略）。他主张，该措辞用于不同的签证

类别，即杰出能力外国人的EB-1签证类别，不应适用于本申请。他主张，审理主任施加了“ 与所请求类别不符的更高法律标准 ”，这直接不利于申请人，并证明[补件通知]和[拒绝决定]中存在滥用自由裁量权。 ”我们不同意申请人关于审理主任施加了更高证明标准的说法。

如审理主任所指出的，申请人未表明其拟议事业具有更广泛的影响，无论是在经济方面，还是通过推进其领域的创新，足以超出其独立承包商工作和其客户，更广泛地影响其领域。申请人的陈述表明，他将向中小型企业提供“ 全面且定制化 ”的国际贸易和商业咨询建议。但申请人未提出或表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国已经可用和正在使用的方法，如 Dhanasar 案所设想的那样。Id. at 889（指出“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”）。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。除申请人在其陈述中的一般性主张外，记录并未表明申请人作为国际商业和贸易顾问工作会广泛影响国际贸易和商业领域。此外，申请人未提供佐证证据来支持其主张，即其商业活动将带来实质性经济利益。

申请人进一步主张，审理主任的决定在分析 Dhanasar 第一项要件时处理意向书，存在“ 令人困惑的评估 ”。他主张，该意向书不是用于确定国家重要性的分析，而是“ 适合用于地位良好要件 ”。我们承认，来自潜在客户和对申请人拟议事业感兴趣的人士的证据与 Dhanasar 第二项要件相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Matter of Dhanasar at 889。然而，鉴于为支持 Dhanasar 第一项要件而提交的许多证据涉及申请人打算工作的行业或职业，而未讨论其具体拟议事业及其具体影响，审理主任适当审查了记录中的全部证据，包括意向书，以确定该事业是否因其在该领域的广泛影响而具有国家重要性。此外，审理主任在分析 Dhanasar 第二项要件时确实考虑了多份意向书。

申请人未证明其拟议事业超出其作为独立承包商的工作及其未来客户，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，他未证明其拟作为国际贸易和商业顾问从事的工作提供有助于国际贸易和商业行业进步的创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，申请人未在其拟议国际贸易和商业咨询工作与所主张结果之间提供足够直接的证据联系。

记录中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，如 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求，且

因此他未证明符合国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未证明符合 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件下的资格，他作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。