AUG062024_01B5203 · 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：31318347 日期：2024年8月6日

对内布拉斯加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）

申请人是一名教育企业家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求获得国家利益豁免。《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合国家利益豁免的资格。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，须以优势证据标准证明其资格。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 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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作要求获得“ 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分析框架。Dhanasar案指出，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国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

[1] 另见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

申请人是一名工程师，打算在教育领域作为企业家工作。她在回应审理主任的证据请求（RFE）时首次提交的商业计划书称：“ 我们的非营利组织将在[已隐去]为西班牙裔和/或低收入学生提供学习并推广科学，从学前班到高中，通过工作坊、课程、大型活动、支持参加国内和国际竞赛、夏令营、大师班、参观博物馆、进行实验和志愿服务。 ”审理主任指出，申请人于2015年2月从[已隐去]获得可再生能源工程专业学士学位，随后在该专业领域获得了至少5年的学士后渐进工作经验。因此，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。审理主任进一步认定，申请人提交了充分证据证明其拟议事业具有实质价值并具有国家重要性。然而，审理主任认定申请人未提交充分证据证明其处于有利地位能够推进拟议事业。此外，审理主任推断申请人未提交充分的书面证据证明，权衡之下，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任未对用于认定申请人拟议事业具有实质价值和国家重要性的证据提供分析。相反，在RFE中，审理主任指出申请人的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，并要求申请人提交其符合Dhanasar框架其余要件的证据。尽管审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值和国家重要性，本办公室此时不会推翻该认定，因为本办公室将在下文对第二项要件作出确定性认定。因此，本办公室将保留此问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (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 ”）。

B. 处于有利地位能够推进拟议事业

转向第二项要件，申请人在上诉中未能证明其处于有利地位能够推进拟议事业。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该个人。为确定申请人是否处于有利地位能够推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、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；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

在讨论申请人在第二项要件下的资格时，审理主任指出申请人已证明其具备推进该事业的教育、技能和知识。然而，审理主任认定证据不足以证明申请人具有成功记录、未来活动的模式或计划、为实现该事业取得了进展，以及相关实体或个人对她在美国推进该事业有充分兴趣。

审理主任重点提及了四封初始推荐信。这些信件由申请人的同事提交，即[已隐去]。审理主任观察到，尽管这些信件充满赞誉，并赞扬了她在该领域的经验、知识和技能，但信件未详述申请人对该领域所作出的成就或重大贡献。此外，信件未详述申请人如何处于有利地位能够推进该事业。在回应RFE时，申请人提交了两封额外信件。来自[已隐去]博士的信件谈到了申请人在该领域的经验，并强调了她对高中和大学学习计划及科学推广的贡献，以及她的创新理念。然而，该信件未提供关于申请人贡献具体内容的细节。此外，尽管该信件简要讨论了申请人担任学生参加不同活动和竞赛的顾问，并担任演讲者，但未详述申请人在该领域取得的成就以及她如何处于有利地位能够推进该事业。关于来自[已隐去]的信件，其中讨论了申请人如何创建活动并指导有能力在STEM领域发展杰出能力的学生。该信件称：“ 她为[已隐去]的物理和数学课程州工作表的修改做出了贡献，她因在[已隐去]的职业生涯而受邀参与。 ” 审理主任推断，这些信件表明申请人在履行其雇主的岗位职责方面是成功的，但未详述该领域的成就以及她如何处于有利地位能够在美国推进该事业。审理主任进一步指出，这些信件均非由美国的独立专家提交。因此，尽管与申请人相识的该领域人士的意见并非没有分量，但它们不能构成成功的国家利益豁免主张的基石。最终，审理主任认定记录中不包含独立的客观书面证据，以证明申请人作出了任何 “ 为其赢得该领域任何认可或影响力的原创贡献 ”，从而表明她能够推进该事业。

审理主任审查了数份参与证书、课程结业证书、辅导、协助和出勤证明，并认定这些证书表明申请人具备推进该事业所需的教育、知识和技能，但不足以证明申请人在该领域有成功的记录。审理主任认定，商业计划提供了关于战略、SWOT分析、市场和竞争对手分析、营销策略、运营计划、财务预测和组织结构图的信息。然而，尽管有这些因素，该计划仍不够详细。例如，它没有包含证明该业务潜在收入、支出、现金流和资产负债表的计算。而且，尽管商业计划写明 “ 第一笔支出将是在加利福尼亚州注册为非营利组织，报价约为900美元 ”，但申请人未提交证明美国银行或其他银行机构正在为该事业提供财务支持的书面证据。此外，商业计划还写明 “ 同样地，将请求其他组织提供支持，以对接有兴趣捐款的捐赠者。 ”

然而，正如审理主任所指出，申请人未提交证明其他组织或捐赠者正在为其事业提供财务支持的书面证据。

审理主任考虑了来自 的 的来信，该信表明其有兴趣探讨申请人的项目。但该信未详细说明有投资申请人事业的兴趣，也未提供证明其有资金进行投资的书面材料。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，审理主任指出，该意向书是应补件通知（RFE）而提交的，并非随初始申请一并提交。审理主任观察到，申请人未提交在推进其事业过程中获得的拨款、合同、协议或许可的证据。她也未提交政府实体表明对该事业有兴趣的来信，或证明其已获得美国投资者投资的证据。虽然申请人提交了一封来自 的意向书，但申请人与 之间未提交任何协议或合同。此外，该信日期为2023年4月12日，即在初始申请提交之后、补件通知发出之后。我们不能考虑仅在申请提交之后才产生的事实。Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)。最终，为在事实上具有价值，申请必须在提交之日即满足批准所需的法定和监管要求。Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。因此，审理主任认定该证据不足以证明申请人有未来活动的模式或计划，因而她未能证明自己处于有利地位以推进拟议事业。

总体而言，审理主任识别了证据并解释了该证据为何不能依据Dhanasar分析框架确立申请人资格的具体理由。审理主任正确认定，申请人未能以实质性、相关或有证明力的证据充分证明她处于有利地位以推进其拟议事业。

在上诉中，申请人主张她在初始申请中已证明其有成功的记录、有未来活动的模式或计划、在实现拟议事业方面取得了进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，并列举了支持其主张的证据。申请人主张，应当对亲身经历申请人工作并认可其在领域内成功记录的专家的证言给予同等权重，而审理主任关于这些信件并非由该领域内专家提交的定性显然不实且无在案证据支持。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与在案其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；专家意见信的提交并非资格的推定证据。Id. 在此，专家意见信的证明价值很小，因为它们未详细说明申请人如何处于有利地位以推进该事业，尽管这些信件泛泛地表示赞赏并赞扬了申请人的经验、知识和技能。

申请人主张，她不要求对该事业领域作出原创性贡献，其工作也不必须在领域内具有革命性。她指出，审理主任

要求申请人证明其作出了“ 在该领域获得任何认可或影响力的原创性贡献 ”对于所寻求的分类并不适当，且该要求是寻求E11分类下杰出能力外籍人士资格者的合格标准，高于寻求E21分类的申请人所适用的标准。她指出，补件通知未提及要求证明对该事业领域作出原创性贡献，该要求首次在决定中提出。申请人主张，她在该领域内的经验代表了远超该领域内通常预期的成功记录，并表明她是专家。在上诉中，申请人主张，USCIS不得“ 单方面施加一项新颖或其它未界定且任意的要求，该要求不存在于具有约束力的先例或相关法规中，以作为批准申请的障碍。 ”为支持其主张，申请人援引Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749 (9th Cir. 2008)，该案中第九巡回法院认定AAO对某项资格要求的解释与适用法规不一致。申请人进一步主张，当USCIS施加此类新颖且未界定的标准或要求，且该要求未被明确界定并笼罩在模糊之中时，该决定本身必须被视为任意且构成审理官员滥用裁量权。Id.

我们确实同意，审理主任错误地陈述申请人未作出“ 任何为其在该领域获得任何认可或影响力的原创性贡献 ”。（see generally, 6 USCIS Policy Manual F.2(B)(1), https://www.uscis.gov/policymanual）。因此，尽管看来审理主任也在分析申请人是否符合杰出能力分类的资格，2但事实仍然是，审理主任正确引用了8 C.F.R. § 204.5(k)项下确立特殊能力个人资格的标准，并讨论了国家利益豁免。除该异常提及外，申请人未指出审理主任决定中有任何地方将8 C.F.R. § 204.5(h)(3)所规定的证明能力标准适用于申请人。因此，我们认定这属于无害错误，因为对杰出能力的不正确提及并非对法律或政策的不正确适用。

申请人主张，她无需提交证明美国银行或其他银行机构正在为该事业提供财务支持的书面证据，也无需证明可行的财务支持。她指出，其概述与事业一致的个人和职业目标的个人陈述以及其专业商业计划已回应审理主任在补件通知中关于其开展事业计划的关切。然而，作为教育企业家，鼓励申请人提供诸如外部投资者未来有意向投资该实体的证据，以提供独立验证并支持认定申请人处于有利地位以推进该事业。正是申请人声称她“ 打算获得银行支持，最初来自美国银行 ”，从而引发了这一调查方向。仅作记录而不提供支持主张的实质性证据，在这些程序中是不够的。See Matter of Treasure Craft of California, 14 I&N Dec. 190 (BIA 1972)。

关于进展，申请人主张她无需证明在美国境内的进展，且申请人为实现其拟议事业所作的任何进展都是相关且有证明力的证据，用于认定其处于有利地位以推进拟议事业。她

2“ 杰出能力 ”一词仅指“ 已升至事业领域最顶端的那一小部分 ”个人。8 C.F.R. § 204.5(h)(2)。See also Section 203(b)(1)(A) of the Act, 8 U.S.C. § 1153(b)(1)(A)。

主张在初始提交和补证通知（RFE）中，她“提供了充分证据，证明她在推进其拟议事业方面取得了定期且可付诸行动的进展”。她称审理主任对证据作出了错误评估，并适用了更高的标准，声称该因素未获满足，因为申请人未提交在推进其事业过程中获得的拨款、合同或许可协议方面的证据。然而，我们不同意审理主任适用了更高标准，并指出，为证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，上述因素仅是申请人可用来证实其主张的部分方式。此外，我们注意到，审理主任并未对申请人设定地理限制，因为她试图确立的是拟议事业。

关于潜在客户、用户、投资者或其他相关实体的利益，申请人称已提交充分证据以满足该要求，且每封推荐信均载明对拟议事业有一定程度的兴趣，并且由于这些信件由公认专家撰写，它们代表了相关实体的利益。申请人援引该信件作为证据，证明美国的相关实体和客户对其事业有兴趣。然而，审理主任已考虑过该信件，并认定该信件既未详述投资申请人事业的兴趣，也没有文件证明[已隐去]有资金可投资。Dhanasar第二项要件并不仅仅要求证明申请人在美国拟提供的产品或服务存在一般性的行业需求。相反，它表明申请人可提交关于“潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人”对其特定事业有兴趣的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此外，该信件是在她提交申请之后才提交的。申请人必须在提交申请时即满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

申请人主张审理主任滥用自由裁量权，未处理所有证据，并援引Buletini v. INS, 860 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质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini判决也未表明USCIS若未对每项证据逐一分析即属滥用自由裁量权。申请人还援引Chursov v. Miller, 1:18-CV-02886-PKS (S.D. NY 2019)，称“部分分析将导致不合理因而任意的决定”。但申请人除笼统地指称错误外，并未证明审理主任的分析在具体方面如何不完整。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件证据。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)。我们认定，记录表明审理主任在整体上考虑了所有证据。

由于申请人未能依据Dhanasar先例决定第二项要件证明其处于有利地位以推进拟议事业，她未能以自由裁量方式证明其符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第一项和第三项要件下的资格将无实际意义。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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

7