AUG092024_03B5203 · 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：32368838 日期：2024年8月9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）

申请人是一名企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及该分类所附工作要求国家利益豁免（NIW）。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驳回了表格I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录证明申请人符合基础签证分类的资格，但其在符合国家利益方面不值得行使自由裁量权豁免工作要求。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其在“ 国家利益 ”方面值得行使自由裁量权豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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可作为自由裁量事项，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

USCIS授予或拒绝NIW的决定本质上属于自由裁量。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上诉法院，以及第三巡回法院在一份未公布决定中的立场）。

二、分析

A. EB-2分类的资格

审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。因此，上诉中的唯一问题是申请人是否作为自由裁量事项值得就EB-2分类的工作要求获得NIW。我们同意审理主任的结论，即其不值得。

B. 国家利益豁免

申请人具有金融、商业和管理方面的背景，包括这些领域的硕士学位和博士学位，以及在这些行业数十年的从业经历。其拟议事业包括创办一家公司，为个人和组织提供咨询、培训和教育，以更好地使其了解金融合规和稳健的金融战略。

1. 实质价值和国家重要性（合并为Dhanasar第一项要件）

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任评估了申请人的大部分证据，并指出：

• 尽管支持信澄清并解释了申请人的背景，但其内容并未说明拟议事业如何具有国家重要性；
• 意见书过于笼统，侧重于市场或行业，未能讨论事业的商业计划、事业本身、事业预期的重大经济影响，或事业在该领域将产生的任何更广泛影响；
• 虽然文章和报告与主题事项有一定相关性，但并未证明申请人的具体拟议事业将如何影响更广泛领域，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响；
• 申请人的背景和资历更多与Dhanasar第二项要件相关，而非与第一项要件中的国家重要性要求相关；
• 商业计划未提供证据证明其在五年结束时将雇用的员工人数，且同一五年期末的收入预测似乎过于乐观，未提供预测依据；以及

• 申请人未证明事业的利益将延伸至其运营地区或其客户之外，且申请材料未说明对该领域、行业或更广泛的美国经济产生与国家重要性相称水平的影响。

在上诉中，申请人称审理主任未适当评估证据。尽管上诉简要提及审理主任在其决定中指出的几个方面，但申请人未以任何有意义的方式对审理主任的结论提出异议或予以回应。首先，申请人声称这些文章是该领域可信且受尊重的贡献，突显了其工作的重大影响和创新性质，并且对于证实其拟议事业的实质价值、国家相关性和重要性不可或缺。但申请人未回应审理主任提供的贬低这些信件价值的依据：它们与该领域相关，但完全未涉及申请人的拟议事业。

由于申请人未解释审理主任在分析文章价值时为何有误，其已在本上诉及与本申请相关的任何程序中放弃该问题。Matter of Garcia, 28 I&N Dec. 693, 693 (BIA 2023)（引用Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)，认定未在上诉中有意义地质疑的问题视为放弃）；Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（认定当提交方提及某一问题但未展开论证时，该问题视为放弃）。其也未充分质疑审理主任对推荐信和意见书的分析。这些主题因与上述文章相同的原因亦在上诉中放弃。Id.

其次，申请人声称其拟议事业与国家优先事项一致，且其资历和经验使其能够通过支持政府倡议和政策为这些领域作出贡献。这不仅是在Dhanasar另一项要件下更为适当的论点，而且仅仅与政府优先事项一致本身不足以满足第一项要件的国家重要性要求。申请人笼统地关注整个金融咨询和培训服务行业对美国企业的影响，未证明其具体事业将实质性惠及并更广泛地影响该领域。其也未证明其有潜力广泛推进并广泛影响美国战略利益。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。这种错位的关注既未回应Dhanasar决定中的国家重要性要求，也未将申请人的事业与那些政府倡议或政策改进充分联系起来。

在Dhanasar第一项要件下，申请人唯一实质性地对审理主任的否决提出异议的领域，涉及拟议事业的商业计划。申请人声称该计划的财务预测植根于全球金融咨询行业的当前趋势和预测。他还声称“全球管理咨询服务市场在2021年价值316.5 billion美元，预计到2031年将增长至811.3 billion美元。”申请人未解释全球市场应如何反映在拟议事业的财务预测上，只是指出，若我们考虑全世界——即似乎与其事业无关的地点和国家——的整个行业，预计它将在十年期间增长。申请人未就此问题提出显著论点，也未提供企业所在地趋势的数据。

同样，申请人称拟议事业的员工配置预测基于全球金融咨询和培训服务的当前和预测需求。为支持这一点，上诉书面论证意见引用商业计划中的两页内容；一份企业“风险评估”以及一份关于SWOT（优势、劣势、机会和威胁）分析含义的学术解释。申请人未解释商业计划的该部分如何支持其在上诉中的员工配置预测主张，我们也不认为全球市场应以任何有意义的方式支持申请人的主张。

在申请人的最后一项论证中，他将其关注点从全球市场缩小至美国境内该行业的收入增长。与依赖全球行业所涉问题十分相似，申请人未解释为何全国层面的增长统计数据应对其在佛罗里达州某个未指明城市经营的小型企业产生任何可衡量的影响。该推理未考虑到，位于某一地点的企业可能与州内其他不同地区的类似实体表现不同，更不用说基于影响小型企业的当地因素，全国不同地区的企业表现也会有所不同。申请人未说明为何将其试图将整个全国金融培训与咨询服务行业的情况外推至其小型企业可能发生的情况这一做法是具有说服力的论证。

全球或全国市场与规模较小、需要关注自身市场或地理区域的小型本地企业截然不同，全球行业涵盖一个拥有多元细分市场的庞大市场。此外，整个行业包括拥有丰富资源和资本的老牌公司，而小型初创企业缺乏这些。小型企业也不享有构成全球行业的许多公司所具有的品牌认知度。最后，小型初创企业尚未识别并实施构成全球行业的大部分较大公司已开发的运营效率。

总之，申请人未证明审理主任在依据Dhanasar第一项要件评估其主张时存在错误，也未表明其已满足该要件的要求。

由于申请人未充分证明其拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，其未证明有资格获得可豁免工作邀请要求的NIW。

2. 我们保留对Dhanasar剩余第二项和第三项要件的审查

如上所述，Dhanasar的第二项和第三项要件要求申请人证明其有资格获得满足额外要求的NIW。但由于申请人未证明其拟议事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其无资格获得NIW，进一步讨论第二项和第三项要件将无实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论证。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终裁决不必要的问题作出“纯咨询性认定”））；另见Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n. l, 678 (BIA 2023)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其有资格获得所寻求移民福利的举证责任。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。