DEC132022_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：23133637 日期：2022年12月13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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名首席执行官，寻求第二优先移民分类，即作为高等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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任否决了申请，认定证据未能确立拟从事事业的国家重要性，也未能确立豁免工作要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未正确审查证据且在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。-

(B) 工作要求豁免-

(i) 国家利益豁免……

(A) 一般规定。- 签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免-

(i) 国家利益豁免……[T]司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力人士资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为高等学位专业人士。然而，审理主任认定证据不足以确立拟从事事业的国家重要性。我们同意。

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，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用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)。因此，尽管我们可能不会逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了每一份证据。

在初始申请中，申请人逐字陈述：

我拟从事事业的重点是继续发展我的公司，我是该公司的首席执行官和联合创始人……[已隐去]是一家全球科技公司，专注于[已隐去]……主要产品是一款尖端的[已隐去]……我打算在美国各地创建多个“展示厅”，以展示[已隐去]技术，并作为区域分销中心，我们的产品可从那里出租用于附近的活动。

在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，且“[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。”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。由于申请人的主要重点是发展其公司并出租其产品，我们无法认定所述拟从事事业具有国家重要性。同样，记录显示[已隐去]技术是专利的标的，这表明该技术并非公开可用或可供全国大众使用，而是仅供那些与[已隐去]进行业务

交易的人使用。因此，我们认定拟从事事业的主要利益归于申请人自己的业务和就业，以及那些租用[已隐去]产品或购买其服务的人。

为支持国家重要性的认定，申请人强调了[已隐去]技术对多个领域和行业的适用性，包括品牌活动、军事、娱乐和教育。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。见同上。同样，技术的广泛适用性不足以确立拟议事业的国家重要性。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响，而不是依赖其适用性。关于该事业的影响，申请人声称它将为其他企业产生积极成果，通过创造就业和增加税收促进经济，促进[已隐去]学习，并为军队提供[已隐去]解决方案[已隐去]需求。

申请人的商业计划表明，拟议事业将在第5年创造17个直接就业岗位；然而，申请人未充分解释其业务将如何创造这些就业岗位，也未解释创造17个就业岗位如何达到国家重要性的水平。申请人计划将[已隐去]生产过程从巴西转移到美国，并声称转移将产生额外就业岗位。申请人未解释将生产过程转移到美国将如何创造就业岗位，也未解释将创造多少就业岗位。在此，申请人要求我们在没有证据的情况下接受转移将给美国带来利益。申请人还声称，将生产过程转移到美国将增加[已隐去]和接受转移的公司的收入，并为[已隐去]提供成本节约。交易公司的利益，即使得到证实，也不能证明拟议事业的影响如何达到国家重要性的水平。

在其商业计划中，申请人提供了拟议事业五年期间的收入预测；然而，他几乎没有提供这些数字计算的基础。申请人未充分解释他将如何实现这样的收入水平，这必然取决于与[已隐去]交易的业务数量。按目前的记录，这些预测似乎只不过是愿望和猜测。因此，我们得出结论，商业计划不支持拟议事业的影响将达到国家重要性水平的认定。

申请人向一家经济分析咨询组织提供了收入预测，该组织对其进行了外推以确定其整体经济影响。编写报告的个人表示，他假定申请人的预测是准确的，因此，他的报告没有对申请人如何计算这些预测进行独立分析。报告指出，拟议事业将在五年内产生191个新就业岗位和超过4600万美元的总经济影响。报告进一步估计，拟议事业“有可能在美国产生重大经济影响，包括经济活动增加、创造数百个就业岗位、工资和薪金增加以及联邦、州和地方政府税收增加。”然而，由于报告依赖申请人提供的数字，而未调查

这些数字的基础或准确性，报告中的结论对拟议事业的实际影响几乎没有支持。没有关于预测的美国经济影响或归因于其未来工作的就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人业务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。由于我们质疑报告假设的有效性，我们得出结论，它未显示拟议事业的影响如何达到国家重要性的水平。

申请人关于拟议事业军事应用的断言在确立其国家重要性方面同样缺乏说服力。虽然我们同意[已隐去]为武装部队提供了[已隐去]选项，但记录未表明申请人将独家向美国军方提供该技术，从而为美国提供具有国家重要性的优势。记录也未包含关于军方已使用的[已隐去]与申请人的[已隐去]相比的充分细节，以致我们无法确定申请人的技术如何更好或不同。此外，记录不支持拟议事业以足以实质性影响军队[已隐去]能力的规模运作的认定。
申请人强调，其拟议事业提供科学、技术、工程、艺术和数学（STEAM）领域的[已隐去]学习。文件表明，申请人向一所高中提供了[已隐去]，结果学生对STEAM主题表现出更多兴趣和热情。然而，这些结果未经证实，申请人也未解释此类活动的影响如何达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。尽管申请人提议与另一家企业合作，使用[已隐去]在学校教授STEAM，但他提供的关于该领域计划的细节不足。例如，申请人未解释他将针对哪些学校、将教授多少学生以及他将取得什么成果。因此，申请人未确立其[已隐去]学习将影响其领域或更广泛的教育领域，以达到与国家重要性相称的水平。

申请人提供了来自同事和专业熟人的众多推荐信。推荐信作者赞扬申请人的个人和专业资格、过去的成就记录以及他的表现和经验。然而，申请人的资格和专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要求，该要求“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。同上，第890页。这里的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要求下的国家重要性。

作者讨论了该技术在各种行业中的应用以及这些行业的重要性，但他们没有有意义地讨论拟议事业及其影响。尽管一些作者指出了拟议事业的税收和就业创造潜力，但他们几乎没有提供支持其结论的证据。未指明领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性断言）。我们得出结论，作者主要讨论了与拟议事业的国家重要性无关的话题，而当他们讨论拟议事业的影响时，他们提供了未经证实的经济利益主张。

国家重要性，而当他们讨论拟议事业的影响时，他们提供了未经证实的经济利益主张。

在上诉中，申请人声称审理主任未根据优势证据标准审查证据。为支持这一点，他依赖已提交并被认定不足的论点和证据。申请人强调他提交了“ 大量文件 ”以支持其资格。虽然我们同意申请人提供了大量证据，但寻求福利的资格不仅由证据数量决定，还由质量决定。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376（引用Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。例如，尽管申请人提交了大量宣传材料和活动照片，但他未充分确立此类证据如何证明拟议事业的国家重要性。

申请人引用了关于国家利益豁免申请的最新政策指南。我们知悉该指南并在审查本申请时应用了它。政策指南还提醒裁决者，缺乏佐证证据的主张不足以满足申请人的举证责任。见一般性，6 USCIS Policy Manual F.5D4, https://www.uscis.gov/policymanual。申请人有责任确保记录证明他如何符合国家利益豁免的资格。法案第291条，8 U.S.C. § 1361。他在这里没有做到。

III. 结论

该文件材料未能确立所提议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁判结果为不必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明自己有资格获得或在其他方面理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。