DEC132023_02B5203 · 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：29022342 日期：2023年12月13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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能确立申请人根据Dhanasar分析框架作为自由裁量事项获得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重新审查。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。

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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须确立其值得作为自由裁量事项获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。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, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，作为持有相当于外国高级学位的专业人士。剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

作为初步事项，申请人声称审理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是对[她]不利地施加了更严格的标准。 ”除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的举证标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of SooHoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。见 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然她在上诉中声称已提供足以证明其国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在驳回申请时适用了优势证据以外标准的任何具体情形。

本办公室首先认定，申请人就其在申请中寻求就业的职业性质以及她打算从事的拟议事业提交了不充分且不一致的证据。这一点很重要，因为要证明申请人有资格获得国家利益豁免，她必须除其他事项外提供足以表明其具体拟议事业（1）兼具实质价值和国家重要性，以及（2）根据Dhanasar分析她处于有利地位推进该事业的证据。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

她最初在其外籍劳工就业认证申请（表格ETA-750 B部分）以及申请第6部分中表示，她将受雇为业务运营专员，履行诸如“ 与经理或公司管理员合作以提高运营效率 ”等职责，并称其具体工作属于“ 所有其他业务运营专员 ”职业之一，可查阅 https://www.onetonline.org/link/summary/13-1199。

她还在申请中提交了一份商业计划，内容为创办她自己的公司G-，并分享称她的“ 最终目标是将[G-]打造成美国[电气材料、管道装置和五金]行业制造商和批发商的完美盟友，这些制造商和批发商希望进入海外新市场或扩大其国际贸易。 ”她指出，G-还将向希望获得协助的加勒比地区公司提供服务，协助其“ 向美国客户销售、发展经销商连锁或寻求贸易协议的计划 ”。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出虽然申请人打算为美国及外国公司提供国际贸易和咨询服务，但她未充分说明其具体预期事业的性质。审理主任要求提供申请人拟议就业的详细描述，并附文件证据支持。但申请人未充分回应这一方面。在RFE回复中，她新主张她不仅将经营自己的企业G-，还将寻求在美国公司直接就业。她解释称，她的“ 拟议事业涉及为任何需要[优质]工商管理、国际贸易、营销和物流的公司工作。 ”申请中还提交了

关于她将受雇职业的替代信息，提交了“ 总经理和运营经理 ”的O*NET摘要报告，可查阅 https://www.onetonline.org/link/summary/11-1021.00。她主张，该报告及申请中提交的其他文章表明她“ 正在美国发展业务，通过该业务[她]将利用[她的业务]…… ”

由于申请人申请豁免工作要求，她无需拥有来自特定雇主的就业邀请。但是，本办公室考虑关于她当前职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。在RFE回复中，她称她目前“ 在密歇根州一所特许学校担任西班牙语笔译和口译员 ”，并指出她“ 在该职位的主要职责包括弥合因语言限制造成的语言差距、协助家长会、对西班牙语使用者进行行为跟踪以及提供主办公室行政协助。 ”她还声称受聘为大学教授，在那里她“ 在硕士和专业级别授课。 ”

此外，她提供了关于另一家公司S-的文件，表明她是该企业的部分所有者，并提交了一份商业计划，反映该公司将“ 致力于[房地产]的翻新 ”，提供铝和玻璃木工、浴室翻新、地下室装修、排水、一般挖掘、管道[和]电力服务。但她未进一步说明她将在该公司业务运营中扮演的具体角色。

审理主任部分驳回了申请，认定申请人未提供足以证明其具体事业性质的证据。在Dhanasar中，本办公室认为申请人必须指明“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。申请人负有责任提供与其拟议事业相关的充分信息和证据，以表明其国家重要性。虽然申请人提供的材料总体上呈现了一系列她可能未来关注的多样化活动（例如，国际贸易咨询、营销和销售、房地产翻新、教学、语言笔译和口译以及一般业务管理活动），但她未充分描述她将专注的具体预期职业或拟议事业，以说明她在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在其上诉书面论证意见中，申请人纳入了许多她向审理主任提出的相同叙述性解释，内容涉及她关于其拟议事业具有国家重要性的主张，审理主任在拒绝该申请时已对这些解释予以考虑。然而，她并未提供任何新的证据或论点以在上诉中推翻审理主任的认定。例如，她重申其打算从事在本程序各阶段所确定的某些活动，包括经营她自己的国际贸易咨询业务以及寻求与“ 任何需要其卓越工商管理技能的公司 ”合作。但她并未提供一致、详细的描述，说明她将如何预期提供这些服务，并附有审理主任在补证通知（RFE）中所要求的文件证据支持。“ 未能提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查线索的，应构成拒绝[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。除此之外，记录未提供证据

足以说明她的具体工作如何能够以与国家重要性相称的程度充分影响美国利益或更广泛的相关商业贸易行业。

在上诉中，申请人主张她提交的证据足以证明其拟议事业的国家重要性，并声称审理主任的相反认定表明他未对她为支持申请而提交的证据给予“适当考虑”。基于我们的重新审查（de novo review），审理主任的拒绝包含了关于申请人证据缺陷的有充分依据的解释。我们认定，记录反映审理主任在分析本案资格因素时仔细考虑了申请人的证据。在评估证据时，真相的确定不仅依据证据的数量，还依据其质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。申请人在此未履行其举证责任。

因此，我们就这一要件采纳并维持审理主任的决定。See Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994); see also Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例已“被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，认定上诉裁决者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。

由于申请人未能如Dhanasar先例决定第一要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，她未能证明其有资格获得国家利益豁免，作为自由裁量事项。See 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本质上属于自由裁量）。由于所确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申请人关于Dhanasar第二和第三要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对其所达结果不必要的争点作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&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争点）。

命令：上诉被驳回。