FEB202024_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

案卷编号：29846255 日期：2024年2月20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）

申请人是一名商业教练和顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使裁量权批准对所需职位邀请的豁免，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，认定申请人符合EB-2类别中持有高级学位的专业人士资格，但记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。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)。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移民类别的资格，即作为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)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合该类别资格，申请人随后必须确立其有资格获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。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案指出，USCIS可以作为裁量事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟通过其位于佛罗里达州的自有公司从事商业教练工作。申请人表示，他将提供量身定制的商业教练服务，并向寻求提升销售、营销和整体业务发展战略的个人和组织提供其专业知识和指导。

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。基于记录中的证据表明申请人已获得相当于外国学士学位的工商管理学位，并随后在业务发展方面拥有至少五年的渐进式经验，我们同意该认定。此外，审理主任就申请人是否符合特殊能力人士资格分析了记录，但认定记录未能证明申请人符合该资格。

关于申请人请求豁免职位邀请要求，审理主任认定申请人未能确立Dhanasar三项要件中的任何一项，因此不符合国家利益豁免资格。关于Dhanasar第一项要件，审理主任未就申请人是否证明该事业的实质价值作出认定，但认定申请人未能证明其国家重要性。审理主任指出，申请人在初始提交中“提交了证据以试图证明其是具有特殊能力的外国人”，但“未能明确其拟从事的事业，也未能解释记录中的证据如何证明其满足Matter of Dhanasar中的三要件测试”。关于申请人的商业实体，审理主任指出“在Google net和EDGAR中搜索未发现”该实体的存在。[2] 审理主任还认定，申请人未能证明拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力或otherwise提供实质性的积极经济影响。审理主任还认定，证据未显示该事业在该领域具有国家或全球影响。最后，审理主任认定申请人的商业计划未能证明申请人事业的潜在预期影响。审理主任同样认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，或权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。[3]

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

[2] EDGAR，即电子数据收集、分析和检索系统，是根据1933年《证券法》、1934年《证券交易法》、1939年《信托契约法》和1940年《投资公司法》提交文件的公司及其他机构的主要系统。美国证券交易委员会，About EDGAR，https://www.sec.gov/edgar/about。

[3] 由于我们同意审理主任关于Dhanasar第一项要件中国家重要性要素的最终结论

在上诉中，申请人就审理主任决定中具体指称的若干缺陷提出了多项主张。首先，申请人主张审理主任错误地分析了申请人是否属于特殊能力人士，因为申请人并未寻求被归类为此类人士，而是作为高级学位专业人士符合EB-2移民类别资格。申请人还主张，审理主任未就拟从事的事业是否具有实质价值作出认定属于错误。此外，申请人指出审理主任在决定的部分措辞中使用了女性代词，而申请人为男性并使用男性代词。申请人进一步主张，审理主任援引“ Google net和EDGAR ”来认定申请人的商业实体不存在属于错误。最后，申请人指出其并未提交商业计划，尽管审理主任在决定中提及了商业计划。申请人主张这些“ 程序性错误导致混淆，使人无法确定[申请人的]案件是否得到了适当评估以及否决是否适当。 ”

关于申请人就其EB-2类别资格提出的主张，我们同意申请人的观点，即个人只需证明其是高级学位专业人士或特殊能力人士之一，而非两者兼具，即可符合该类别资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任无需分析申请人在两个条款下的资格，但我们不同意完成这一额外分析必然构成法律错误。然而，申请人还指出，决定中有若干处审理主任在认定申请人为高级学位专业人士之后，称申请人“ 不符合所请求的类别资格 ”，并似乎将申请人不符合特殊能力人士资格视为负面因素。虽然关于特殊能力的额外分析未必有误，但我们确实承认决定中这些后续陈述造成了混淆。因此，我们撤销审理主任决定中将申请人未能证明其为特殊能力人士视为负面因素的部分。

此外，我们承认记录中不包含决定所称的商业计划，我们撤销审理主任的相反陈述。我们还撤销审理主任关于商业实体的存在与否可通过审理主任对“ Google net和EDGAR ”的独立搜索来确定的析论，特别是因为审理主任未解释EDGAR搜索的相关性。我们承认记录中关于该商业实体在佛罗里达州成立的文档。虽然该证据未能确立任何特定水平的实际业务运营，但我们认定其以优势证据证明了该企业在文档日期时已在佛罗里达州成立并存在。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

然而，我们认定审理主任未就该事业的实质价值作出认定并不构成错误。审理主任认定申请人未能证明该事业的国家重要性，也未能证明Dhanasar框架的第二项或第三项要件。由于这些要素中的每一项都是证明国家利益豁免资格所必需的，这些认定构成否决的充分依据。申请人未援引任何法律或政策支持其主张，即这构成法律错误，或审理主任必须对每一项所需要素作出认定。

要件，并且由于如下文所述，这对申请人的上诉具有决定性，我们无需在此概述审理主任关于第二和第三要件的决定。

以使决定达到充分的程度。同样，关于审理主任对代词的使用，尽管我们承认审理主任在若干处使用了女性代词，但就整体决定而言，这一所称错误至多是无害的。参见 generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的判例）。

总体而言，我们认可申请人关于审理主任决定中所称错误的主张，并认定其中部分主张成立。因此，我们如上文详述撤回审理主任决定中的该等部分。然而，经审查，我们认定该决定足够充分且具体，为申请人提供了质疑该决定的公平机会，也为我们提供了有意义的 appellate review 机会。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使答辩人获得有意义的機會在 appeal 中质疑该裁定）。此外，我们进行 de novo review，并已考虑记录中的全部证据。尽管我们可能不会在决定中讨论记录中的每一项证据，但我们已经审查并考虑了每一项证据。

我们现在转向申请人根据 Dhanasar 相关要件提出的具体资格主张，首先审查申请人是否已确立拟议事业的 national importance。在确定拟议事业是否具有 national importance 时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域内具有 national 或 global 影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有 national importance。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有 national importance，例如具有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区产生其他重大积极经济效应的事业。Id. at 890。

申请人在上诉中主张，若依优势证据标准考量，证据确实证明了拟议事业的 national importance。具体而言，申请人声称，个人陈述、专家意见书以及记录中关于商业辅导和商业发展的文章和研究证明了该事业的 national importance。

经 de novo review，我们认定申请人的个人陈述不足以证明拟议事业的 national importance。该陈述描述了申请人的教育背景、工作经历及其在其领域内的一些成就。申请人还在其陈述中描述了其商业辅导服务及其所设立公司的目标。申请人称，通过其个性化辅导课程，他与客户探讨“ 市场评估、竞争分析、潜在客户开发、销售跟踪、市场研究和评估商业潜力等技术 ”。申请人称，他赋能客户“ 做出知情决策 ”并使其能够“ 释放全部潜力 ”。申请人在其陈述中声称，通过这一事业，他将“ 积极为美国发展一个繁荣、有韧性且兴旺的经济做出贡献 ”。申请人称，其服务的益处包括提高生产力、留住人才、增加创新以及对其他组织和“ 整个社会 ”产生积极的“ 涟漪效应 ”。然而，个人陈述未充分解释申请人的辅导服务将如何在其自身客户之外以与 national importance 相称的水平影响该领域或人群。该

个人陈述未解释申请人的方法如何与其他商业辅导服务有实质不同、如何具有通过该领域复制的潜力，或以其他方式可能产生广泛影响。申请人的陈述有助于证明拟议事业将使申请人的客户受益；然而，它并未证明该事业可能对商业辅导行业或经济产生更广泛的影响。

申请人还在上诉中主张，为回应证据请求而提交的意见书有助于证明拟议事业的 national importance。申请人称，该意见书来自“ 该领域独立且中立的专家 ”，并提供了“ 关于[申请人]事业经济影响的广泛分析 ”。该意见书来自 I l 的一位市场营销副教授，提供了关于管理咨询行业、此类服务的需求、小企业对美国经济的重要性以及商业辅导服务对公司及其商业发展的益处的统计数据。然而，这些主张涉及管理咨询和商业辅导以及这些行业整体的重要性，而非申请人的具体事业。在确定 national importance 时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估 national importance，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管该教授声称申请人“ 将利用其专业知识 ”帮助美国企业“ 改善运营并实现更好的生产力和盈利能力 ”，但该教授未描述申请人的事业如何具有以可对该领域或美国经济产生广泛影响的规模这样做的潜力。该意见书未讨论该具体的拟议事业如何可能具有达到 national importance 水平的 national 甚至 global 影响。Id. at 889-90。

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，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此，该意见书证明价值甚微，因为它主要重复申请人所述信息，并将一般商业咨询的重要性和益处与申请人具体事业的 national importance 混为一谈。

最后，申请人在上诉中主张，所提交的“ 有证明力的研究 ”支持拟议事业的 national importance。记录中包含与商业辅导的影响和益处相关的文章和研究。然而，该证据再次涉及该领域整体和行业总体的重要性。如上所述，在确定 national importance 时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章均未讨论申请人的拟议事业、其潜在影响以及它如何可能具有 national importance。参见 id。

我们注意到，申请人在上诉中主张，他“ 提交了约三百（300）页文件，以优势证据（更可能如此）确立……，但该官员未提供准确分析即草率驳回 ”（原文强调）。

尽管申请人提供了大量证据，但所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. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。即使整体考量证据，我们认定其不足以证明申请人的具体拟议事业具有如 Matter of Dhanasar 所设想产生广泛影响的潜力。因此，基于上述理由，我们认定申请人未确立其拟议事业的 national importance。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一要件所要求的 national importance；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们保留关于记录是否满足拟议事业的实质价值或 Dhanasar 第二或第三要件的意见。参见 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 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（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

我们撤回上述审理主任决定的部分内容。然而，由于申请人未能满足Dhanasar分析框架关于国家重要性的第一项必要条件，我们认定申请人未能证明其符合资格，或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。