JUL032024_06B5203 · 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：31731250 日期：2024年7月3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职位offer要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份陈述，并主张其符合所寻求利益的资格。申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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 Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权豁免职位offer要求，即“ 符合国家利益 ”。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，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

1 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）的意见，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性质）。

审理主任认定申请人未能证明其符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。基于下述理由，我们认定申请人未能满足 Dhanasar 框架的第一项要件，并将据此驳回上诉。

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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瞻性影响。Id. 在 Dhanasar 中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此我们“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济效应，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人在申请第6部分表明其打算受雇为“ 金融与投资分析专家 ”。申请人进一步详述其拟议事业是开设一家“ 金融咨询公司 ”，以协助建筑和农业公司“ 提高利润率、获得更多市场份额并保持其运营增长 ”。申请人提交了包括来自纽约一家金融集团和一家会计记账公司的雇佣offer信函等文件。

审理主任发出了补充证据请求，其中部分要求提供额外证据以证明申请人的拟议事业具有实质价值和国家重要性。审理主任指出，若无申请人拟议事业的具体细节以及申请人将如何实现该事业，USCIS无法认定该拟议事业具有国家重要性。2

在回应审理主任的请求时，申请人解释其拟议事业是开发一家面向农业和建筑公司的咨询公司，帮助确保其未来的财务稳定、韧性和盈利能力。为支持该主张，他提供了政府和私营实体关于农业及其相关业务作用的文章和报告，并主张此前提交的美国公司雇佣offer信函以及新提交的来自爱荷华州一家公司的意向书，证明了其拟议事业在美国的可行性。他还提交了一份商业计划书。商业计划书表明申请人将“ 为美国农业企业和住宅建筑商提供财务咨询服务，重点采用对冲保护策略，使公司财务更加稳定和稳健。 ”申请人未进一步详细说明其将重点从事的具体预期职业或拟议事业，以说明其在日常工作活动中将从事的工作性质。申请人也未提供一致、详细的描述

2 审理主任还要求提供额外文件以证明 Dhanasar 的第二和第三项要件。

解释其未来将如何提供这些服务，并附有文件证据支持，正如审理主任所要求的那样。

审理主任部分驳回了该申请，认定申请人未提供足以证明其具体事业性质的证据。关于 Dhanasar 框架的第一项要件，审理主任认定申请人的拟议事业在回应审理主任的补充证据请求时发生了变化。具体而言，审理主任指出，在初始提交时，申请人表示将创办自己的金融咨询公司并担任金融与投资分析专家，但在回应审理主任的补充证据请求时，他提出了新的事业，即担任一家咨询公司的董事兼首席顾问，而拟议事业的此种变化构成对申请人的重大变更。为支持审理主任关于该证据不能予以考虑的决定，审理主任引用了 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求基于就业移民分类的受益人必须在签证申请提交之日具备必要资格。因此，审理主任拒绝考虑新的拟议事业，转而聚焦于“ 支持原始事业所提交材料的模糊性和证据不足，这些材料不足以证明国家重要性。 ”

在上诉中，申请人坚持认为为回应审理主任补充证据请求而提交的文件并非拟议事业的重大变更。申请人还主张，审理主任未能审查所有证据构成滥用自由裁量权，并引用 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。申请人引用并提及此前提交的支持其拟议事业的材料，并请求批准所寻求的利益。

基于我们对记录的重新审查，我们认定，为回应审理主任补充证据请求而提交的证据不构成拟议事业的重大变更。相反，所提供的文件是为了进一步记录和解释申请人如何基于初始提交中讨论的拟议事业性质而符合国家利益豁免资格。在本案中，审理主任明确要求提供文件证据以确定申请人的拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。当申请人提供其商业计划书和支持文件以试图回应审理主任对其申请提交时初步概述的计划的关切时，审理主任在确定申请人国家利益豁免资格时未考虑该证据，属于错误。

至于申请人在上诉中主张审理主任滥用自由裁量权，未处理记录中的所有证据，Buletini案法院并未表示，如果USCIS未对每一项证据逐一作出个别分析，即属滥用自由裁量权。当USCIS对申请作出有理由的考量并已作出充分认定时，不要求其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项证据。See Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013) (citing Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992); see also Kazemzadeh v. US. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009); Casalena v. US. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

记录显示审理主任对全部证据进行了整体考量。申请人在上诉中就其符合EB-2分类资格提出的一般性异议，不足以推翻审理主任基于申请人所提交证据得出的结论。申请人

在上诉中未阐明审理主任在认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性方面存在何种错误。尽管申请人援引此前提交的文章和报告中的信息作为其事业具有国家重要性的证据，但记录中并未包含计划或其他表明申请人将如何经营一家财务咨询企业、从而在Dhanasar框架第一项要件所设想的国家重要性层面上影响商业的说明。申请人未在上诉中证明，其将知识应用于潜在客户是一种将产生广泛影响的活动。记录未提供充分证据，足以说明申请人为其潜在客户从事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咨询业务。

至于申请人在上诉中主张其拟议事业将创造就业并为国家经济作出贡献，他未证明其拟议开展的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为国家带来实质性积极经济影响。See Dhanasar at 890。在缺乏证明性证据表明申请人公司具有实际经营可能性的情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式在其拟经营地点显著影响经济。在缺乏关于其未来工作可归因于美国的任何预期经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人作为顾问的追求所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。See Id. 记录未提供充分证据，足以说明申请人的具体工作如何能够以与国家重要性相称的程度，在其将服务的个人之外充分影响美国利益或相关农业和建筑公司。

记录未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。