JUL042024_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：31843647 日期：2024年7月4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，一名企业家和财务经理，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类（EB-2），以及对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础签证分类资格，[1] 但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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进行重新审查（de novo）。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。

I. 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人士符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请提供了裁决框架。

[1] 记录显示，申请人拥有哥伦比亚_____大学工商管理学士学位的美国同等学历，以及该领域五年的渐进式工作经验。

Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情[2] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于外籍人士拟从事的具体事业。该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，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。

II. 分析

申请人打算在新泽西州经营一家企业_____，向企业家和微型企业家，特别是女性户主，提供财务建议和企业组建培训。审理主任认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。[3]

经审查全部记录，本办公室采纳并维持审理主任的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 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“ 已被所有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，裁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“ 个别化考量 ”）。如下文所述，审理主任的决定概述了相关证据，并分析了为何申请人的事业不符合Dhanasar中的国家重要性要素。

申请人声称其事业将促进美国的整体经济发展，并“ 具有通过赋权微型企业家和促进疫情后现实中资本的高效配置来催化经济扩张的潜力 ”。然而，在评估和分析证据（如申请人的个人陈述、专家意见书以及讨论中小企业重要性及女性和青年在创业中作用的各种文章和报告）后，审理主任认定记录不能佐证申请人的主张。具体而言，申请人的个人陈述和专家

[2] 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裁决中）的立场，裁定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

[3] 审理主任进一步认定，根据第二项要件，申请人并非处于推进其拟议事业的有利地位，且证据不能支持该事业总体而言将有利于美国，从而豁免工作邀请、并因此豁免劳工证的要求，根据第三项要件。

意见并未有意义地分析其拟议事业如何满足Dhanasar所定义的国家重要性。未指明该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)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

审理主任还指出，有关中小企业和创业的行业相关文章和政府举措提供了金融领域的背景信息，并推测该行业对美国经济的总体影响，但并未以有说服力的细节讨论申请人的具体事业及其影响。仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

审理主任进一步评估了申请人的商业计划，但认定该计划未能提供充分依据，说明五年内预计雇用15名全职员工和15名独立承包商如何证明对任何地区或国家具有“ 雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响 ”。同上，第890页。此外，除商业计划中的主张外，申请人未提供关于任何可直接归因于其活动的预计美国经济影响或就业创造的佐证信息或证据。申请人必须提交相关、有证明力且可信的证据以确立拟议事业的国家重要性。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。审理主任还指出，记录未证明申请人将在经济萧条地区从事其事业。

在上诉中，申请人概括性地总结并重申了此前提交的记录中的证据，如其职业的益处、创业和小企业初创的重要性，以及其商业计划中所述拟议业务的声称经济影响。申请人主张审理主任未能考虑所提供证据的整体情况并错误适用了Dhanasar。然而，申请人未提供任何新证据或令人信服的论据以推翻审理主任的认定。

申请人在上诉中主张，审理主任在根据第一项要件评估国家重要性时讨论推荐信，错误适用了Dhanasar。尽管本办公室同意推荐信更适合第二项要件下的“ 有利地位标准 ”，但申请人未表明任何先例法律或法规禁止审理主任在第一项要件中考虑推荐信。此外，审理主任在评估该事业是否具有国家重要性时适当审查了推荐信，因为记录中的其他证据未提供关于该事业的具体信息，也未佐证申请人的主张。 [4]

申请人还主张审理主任的陈述自相矛盾，先承认申请人“ 提供了大量政府举措和法规，说明该事业对被视为国家重要事项的影响 ”，但后来又称所提交的证据

[4] 审理主任最终认定，申请人前同事的推荐信未涉及该事业的具体影响或申请人在金融或创业领域特有的特殊方法。

“ 未显示具体的政府利益。 ”我们不同意申请人对审理主任陈述的解读。审理主任首先确认，关于政府倡议的报告和文章确立了金融行业和创业整体上的重要性以及拟议事业的实质价值。然而，审理主任恰当地指出了记录中的缺陷，即缺乏记录证明联邦政府或其他相关国家机构对申请人具体提案的兴趣，以支持国家重要性的主张。在Dhanasar案中，我们给予了“ 来自学术界、政府和工业界担任高级职位的人士的、描述高超音速推进研究相对于美国战略利益的重要性的、具有证明力的专家信函 ”以及“ 描述美国政府利益 ”的关于Dhanasar博士具体研究的“ 详细专家信函 ”以重大权重。Id. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如详细说明其具体事业如何影响属于国家倡议主题的事项的专家意见证据或政府实体信函。没有任何文章和报告具体提及申请人的事业或讨论政府对推广使用申请人创新或解决方案的利益。

最后，申请人主张审理主任未评估全部证据，且记录中有“ 大量证据 ”以优势证据标准证明该事业的国家重要性。申请人引用了Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)（指出未考虑原告提交的所有相关证据构成滥用自由裁量权）。然而，Buletini案的法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用自由裁量权。5 因此，我们不被申请人关于审理主任忽视记录证据的主张所说服。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任恰当地权衡了各种证据，以评估申请人是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件，但认定证据整体缺乏证明价值。

总之，我们同意审理主任的意见，即申请人未提供证据支持其作为财务经理或企业主的事业将产生超出其客户的更广泛影响，以与国家重要性相称的水平影响行业或更广泛的美国经济。因此，申请将继续被拒，对其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对不影响其所得结论的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

5 当USCIS对申请提供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，也无需处理申请人提交的每一项证据。Xiao Ji Chen v. U.S. Dep't of Justice, 471 F.3d 315, 341 (2d Cir. 2006)（引用Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)）。

III. 结论

由于申请人未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性，他未能证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。