JUL122024_04B5203 · 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：31840674 日期：2024年7月12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）

申请人是一名供应链行业的企业家，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求豁免附属于该EB-2移民分类的工作邀请要求。参见《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驳回了该申请，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，且未能证明豁免所需的工作邀请、从而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 Christo'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 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才能的个人。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才能的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求行使自由裁量豁免，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 (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：

1 参见 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）的行列，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）。

- 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。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。

二、分析

审理主任认定，根据Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。[2] 具体而言，审理主任认定申请人未能证明其事业将对该领域产生广泛影响，或产生与国家级重要性相称的显著积极经济效应。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见。

在初始申请中，申请人将自己描述为“一名在物流领域以及工业和货运运输行业商品和服务供应方面拥有超过15年经验的专业人士”，并提议“贡献我的知识和才能，在美国土木工程建设领域创建一个供应商门户网站”。申请人在其个人陈述中表示，他计划通过“成为供应商和买方之间的连接枢纽”来协助中小型企业（SMEs），并创建一个网络门户，使中小企业能够在“单一平台上获取多家供应商公司关于法律、财务和商业方面的信息”，并访问“建筑行业供应商和承包商数据库”，以及比较价格分析工具和在线报价。

申请人在上诉中主张，其“在初始申请中提交了定义明确的拟议事业的文档以及支持性证据……说明了申请人的事业对领域和整个国家的重要性”。然而，初始申请缺乏关于申请人计划如何构建和营销拟议网络平台、其打算合作的公司类型或其工作地理位置的重要细节。申请人称其事业将在美国“最初创造至少4个工作岗位”，但未提交商业计划或其他佐证文件以证明其事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。相反，申请人提供了关于房地产市场 and 住房供应短缺的各种文章，以及拜登政府关于建筑和供应链行业重要性的情况说明书。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一份修订后的个人陈述并引入了一份商业计划。修订后的陈述继续声称其事业

[2] 审理主任还认定申请人未能根据Dhanasar的第二项或第三项要件确立资格。

将开发和实施“一种用于建筑和制造业分销的协作物流模式”，并创建“简化的采购流程”。但申请人补充说，该网络门户或平台将包括“一个致力于可持续建筑的服务包，连接供应商和申请者以促进可持续建筑材料的交换和再利用”。申请人还表示，他将“提供商业咨询并促进拉丁美洲投资者与美国注册公司之间的联系，主要关注建筑行业”。申请人最初提交的事业并未提及可持续建筑或与拉丁美洲投资者的联系。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了其个人陈述以及“为证明申请人事业的国家重要性而提交的大量文章和报告”。然而，审理主任的决定已处理了申请人在其个人陈述中所述的关于事业国家重要性的主张，讨论了记录中的各种文章和报告，并解释称所提交的证据强调的是该领域或行业整体的重要性，而非申请人具体拟议事业的重要性。在Dhanasar中，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”。同上。因此，本办公室不认为申请人的主张有依据。

在此，审理主任恰当地指出了记录中缺乏证明联邦政府或其他相关国家机构对申请人具体提案感兴趣的文件的缺陷。在Dhanasar中，本办公室对“来自学术界、政府和行业担任高级职位的人士的具有证明力的专家信函，描述了高超音速推进研究与美国战略利益相关的重要性”以及“描述美国政府兴趣的详细专家信函”给予了重要权重。同上，第892页。然而，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作为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兴趣。

申请人宽泛地主张其“开发用于建筑和制造业分销的协作物流模式”的事业“回应了国家建筑行业面临的关键挑战”。但记录未提供任何支持性证据说明其物流模式或流程将如何在该领域产生广泛影响。申请人未表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国已经可用和正在使用的方案，正如Dhanasar所设想的那样：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”申请人前工作同事的推荐信或佛罗里达州几家企业的意向书表明，申请人的技能和经验对其前雇主有价值，并可能对其他企业有价值，但证据并未证明其未来事业或归因于申请人的特殊方法达到了国家重要性的水平。

随申请人 RFE 答复提交的专家意见信未提供关于该物流模式或平台的任何细节。相反，该信函称申请人“打算在建筑行业鼓励可持续商业和环境可持续性”，随后笼统地讨论了物流和供应链行业在美国的经济意义，然后

将申请人的事业描述为在广泛领域提供“高质量服务”，例如“收购咨询、法律构建和保险政策、施工许可建议、技术建议、合作促成、门户网站服务等”。看来作者的陈述并未有意义地详述申请人事业的目的和性质。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS 无需接受该意见，或可给予其较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。

申请人总体上主张审理主任滥用其自由裁量权，未能处理所有证据，并援引 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 作为支持。然而，Buletini 案法院并未否定审查所提交证据的质量以确定其是否确立申请人资格这一概念，Buletini 判决也未表明 USCIS 若未对每项证据逐一分析即构成滥用自由裁量权。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，也无需处理申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（援引 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)。

我们认定，记录反映审理主任在整体上考量了所有证据，尽管审理主任未逐一处理每项证据。我们认定审理主任已确认并分析了记录中的各类文件，但总体上认定证据质量缺乏证明该事业具有国家重要性的证明价值。为确定申请人是否在优势证据标准下履行其举证责任，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）。同上；另见 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

申请人还主张审理主任错误地依据 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971) 来“取消所提交商业计划的资格”。尽管审理主任称商业计划是在 RFE 签发后提交的，不能确立提交申请时的资格，但我们从申请人的初始陈述中了解到，他在提交申请之前就在规划其商业事业。因此，商业计划的日期晚于申请提交日期这一事实并不影响申请人的资格，我们将把商业计划视为支持其事业而提交的证据。此外，尽管基于 Matter of Katigbak 驳回了商业计划，审理主任实际上在决定中用了相当大篇幅讨论商业计划，之后才认定证据不能佐证该计划所声称的对佛罗里达州或美国的经济利益。由于申请人随后的主张实际上基于审理主任对商业计划的分析，我们将在下文予以处理。

首先，申请人主张审理主任错误地过分强调其事业的地理规模。尽管我们同意申请人所称 Dhanasar 案所述影响“并非仅关注地理规模”，但申请人未提供有说服力的例子说明审理主任在决定中过分强调了事业的地理范围。在 Dhanasar 案中，我们指出“具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区的事业”，或“即使是以美国某一地理区域为重点的创业和事业”也可被视为

具有国家重要性。同上，第 889-90 页。因此，审理主任关于“ 申请人未表明……对地区或国家经济的利益 ”达到“ 重大积极经济影响 ”程度的陈述，符合 Dhanasar 案的分析框架，不构成申请人所称的“ 滥用自由裁量权 ”或“ 新标准 ”。

此外，申请人所称五年内雇用 38 名工人“ 结合记录中提供的充足基于预测的证据，足以满足该标准的字面含义 ”，我们对此不予采信。虽然商业计划中的指标表明申请人的公司具有增长潜力，但记录缺乏独立且佐证的证据来支持其商业计划中财务和人员配置预测的依据。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第 376 页。

任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响；然而，申请人未在其拟议事业的活动与任何可证明的重大经济活动之间提供足够直接的关联。我们在 Dhanasar 案中认定，申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第 893 页。同样，我们认定申请人在本案中未确立其拟议事业将充分超出其客户和雇员范围，从而更广泛地影响地区或国家经济。

基于上述，我们认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件。因此，我们不再裁断其是否满足第二项和第三项要件的其余部分。此外，由于我们认定记录未确立申请人有资格获得国家利益豁免，我们不再处理申请人在上诉中提出的关于其是否符合 underlying EB-2 分类的论点。当另一理由已足以处理上诉时，无需分析任何其余独立理由。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立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，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。