JUL162024_10B5203 · 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：31456245 日期：2024年7月16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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高级学位专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人已证明其为高级学位专业人士，但未证明对所需工作要求的豁免（因而对劳工证的豁免）将符合国家利益。1 现本事项依8 C.F.R. § 103.3上诉至本办公室。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

1 审理主任错误地陈述申请人的学位被认定为相当于美国会计学学位。事实上，申请人的证据证明其学位相当于美国工业工程学士学位。由于本办公室同意审理主任关于申请人有资格作为高级学位专业人士获得EB-2分类的结论，本办公室不会因该错误陈述而将本事项发回重审。

本法第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）可酌情批准国家利益豁免，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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

II. 分析

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——实质价值与国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。同上，第889页。事业的 merit 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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人已在佛罗里达州成立了_____（该公司），她将在该公司担任“ 首席执行官 ”和“ 经理 ”。该公司的目标是为美国的中小企业（SMEs）提供负担得起且可持续的包装解决方案。该公司将通过提供低采购量和协助“ 产品定位 ”来支持新进入市场且资源有限的中小企业和创业者，以实现成功的产品发布和业务增长。此外，该事业旨在从美国制造和出口包装产品，以减少对进口包装产品的依赖。该公司将制造“ 可重新用作美观实用箱包或袋子的可重复使用袋子 ”，以支持环境可持续性努力。该公司将投资于机械和熟练人员，以“ 生产优质产品，并将建立销售团队和包装部门，以满足自身以及外部客户的需求 ”。该公司将设有六个部门：销售、制造、包装、设计、国际贸易和研发。

审理主任认定申请人的事业不具有实质价值，但未提供任何分析来解释其为何得出该结论。根据记录中的证据，特别是申请人对某事业的阐述以及她为证明以下领域重要性而提供的大量文件：工业工程、环保包装

解决方案、小企业和创业、生物技术、塑料和生物制造创新以及回收，本办公室不同意该结论，并认定其事业具有实质价值。由于该事业具有实质价值，本办公室转而根据 Dhanasar 所确立的标准，审查拟议事业是否具有国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，提出若干论点。首先，她概括性地主张，审理主任的决定包含对法律的误解和误用，超出了无害错误的范围，达到了滥用自由裁量权的程度。具体而言，申请人指出，审理主任关于“ 自行申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节 ”的结论，忽略了申请人在初始申请中以及在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中提供的多份陈述。本办公室同意申请人关于审理主任未对事业的实质价值进行分析的意见。因此，本办公室撤销审理主任的认定，并如上所述认定其事业具有实质价值。然而，经重新审查，且基于下述理由，全部证据未能证明申请人的事业具有国家重要性。

其次，申请人主张审理主任忽视了她在一份RFE答复中提交的部分证据，特别是她“ 提交的明确界定的拟议事业……以及来自信誉良好、客观来源的大量支持性证据，说明申请人的事业对该领域和整个国家的重要性 ”。在此，她强调其事业包括通过“ 实施针对其个性化需求的创新和可持续包装解决方案，并最终减少其资源使用 ”来减少中小企业的环境影响。她进一步强调，其事业将利用“ 具有高生物含量的新型生物塑料材料 ”，并将与该领域的其他人合作，减少这些来自石油的材料碳足迹以及包装的环境影响。她还继续主张，其事业将通过提供灵活的采购选择和战略产品定位，带来成功的产品发布和持续增长，从而帮助企业繁荣和生存。她坚持认为，其制造和出口包装产品的计划将减少美国对进口包装材料的依赖，并且由于她承诺使用可持续材料，也符合我国政府尽量减少包装环境影响的可持续性目标。最后，她主张这将使高质量包装的获取民主化。本办公室再次同意，申请人对某事业的描述（连同提交的报告和文章）足以证明其具有实质价值。然而，正如审理主任正确指出的，除其主张外，申请人的拟议事业没有独立和客观的证据支持以证明其国家重要性。

第三，申请人主张审理主任未能分析全部证据，对其造成不利，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (ED Mi. 1994)，以支持如下主张：未考虑原告提交的全部相关证据构成滥用自由裁量权。虽然我们同意申请人就审理主任对拟议事业实质价值所作分析提出的主张，但我们不认为Buletini案的法院判决支持如下观点：审理主任对其事业国家重要性的分析构成可撤销的错误。审理主任正确地指出，申请人“ 反复依赖与该领域重要性相关的论点，而非拟议事业本身的重要性 ”。因此，申请人援引Buletini不足以克服记录中的缺陷，且其未能证明审理主任因未

对每项证据逐一分析而滥用自由裁量权。事实上，法院已认定，如果USCIS对申请进行了有理由的考量，则不要求其具体回应申请人提出的每一项主张或涉及申请人提交的每一项证据。参见Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（称“ 只要[USCIS]对申请给予了有理由的考量，并作出了充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或申请人提交的每一项证据。 ”）；并参见Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（称“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽阐释 ”）。在此，审理主任对事业国家重要性的分析固然简略，但其正确指出，我们必须考虑事业的“ 潜在预期影响 ”，且确立国家重要性的不是申请人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人拟从事的具体事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第四，申请人强调包装行业对我国经济的影响，主张该行业为美国经济贡献537.91 billion美元，相当于我国国内生产总值的2.5%。此外，她强调该行业雇用了489,440人，另有540,554个工作岗位由“ 向包装行业提供各类产品和服务的供应商 ”创造。最后，她解释说，该行业通过其经济贡献的诱导影响又创造了659,817个工作岗位。申请人关于包装行业价值的来源支持我们关于其事业具有实质价值的结论，然而，这些来源并未确立其事业的国家重要性。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76（所持立场为：主张必须以相关、可信且有证明力的证据支持）。我们再次重申，根据适当的Dhanasar标准，确立一项事业国家重要性的并非领域、行业或职业的重要性，而是该事业本身的“ 潜在预期影响 ”。例如，若申请人的事业能够创造540,554个工作岗位，她很可能已根据Dhanasar确立了其国家重要性，但在此，申请人的证据涉及的是她将从事的领域，而非其事业的预期影响，这就是为何她的主张及为支持这些主张而提交的证据不足以确立其举证责任。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76。

申请人接下来主张，审理主任未考虑如下情况：选择公司所在的佛罗里达州开展该事业，是因为该州所有县都坚定致力于美国国税局（IRS）的机会区项目，且其事业将促进该州的经济振兴，这与佛罗里达州的经济目标一致。然而，申请人的主张缺乏说服力，因为公司没有实际经营场所，因此申请人未提供充分证据证明其企业将产生其所描述的影响。同上。为证明申请人在佛罗里达州注册成立公司而提供的文件，不包括公司注册文件和IRS文件中所列财产的租赁协议。此外，公司电子组织章程中列出的注册代理人_____，似乎实际位于申请人用于公司佛罗里达州文件和IRS文件的地址。鉴于申请人未提供任何证据证明其实际所在地（即租赁协议），优势证据支持如下结论：公司的注册代理人在该地址开展业务，但公司并非如此。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。这进一步削弱了申请人关于其将在佛罗里达州机会区运营并帮助该州振兴的主张。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（支持如下

主张：申请人证据中的任何不一致都可能导致对为支持签证申请而提交的其余证据进行重新评估。）

申请人援引Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749 (9th Cir. 2008)，以支持如下主张：施加Dhanasar并未要求的新颖标准构成滥用自由裁量权。具体而言，申请人主张Dhanasar并不要求在地理意义上具有全国规模的影响，且审理主任“ 声称记录未详细说明事业的影响将如何在如此大规模上运作，以至于达到国家重要性的水平并惠及国民经济，这一说法缺乏依据 ”属于法律错误。我们同意申请人的一般主张，即Dhanasar并未要求事业必须触及国民经济才能确立其国家重要性。然而，审理主任的分析不仅并未要求“ 大规模 ”影响，且该表述在决定中任何地方均未出现；此外，该决定的分析正确指出，申请人的证据未能确立事业的国家重要性，而是依赖该领域的重要性。审理主任还指出，缺乏证据证明可归因于公司的更广泛的预期影响（经济、文化、社会），而这属于申请人的举证责任。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人还主张，雇用人员并非满足Dhanasar国家重要性标准的内在必要条件。我们再次同意申请人的主张，但审理主任的决定并未称Dhanasar强制要求雇用人员才能确立事业的国家重要性。我们注意到，审理主任正确援引了Dhanasar的表述，即“ [一项]具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，at 890。此外，申请人本人提出了若干关于其事业重要性的主张，理由是它将促进经济并支持中小企业。虽然这些主张支持事业的实质价值，但在没有证据确立公司实际预期经济影响（其中可能包括雇用个人，但并非必须）的情况下，它们并不支持其国家重要性。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人在其上诉书面论证意见中多次提及其国家重要性陈述，以强调审理主任未能考虑的最相关证据。该文件回顾了其工作经验，讨论了全球生物塑料包装市场的增长，讨论了其选择佛罗里达州成立公司的原因，并在“ 我们将如何做到 ”（即实现公司目标）小标题下以几句话结尾。该文件中的主张已被考虑，但这些主张不足以通过优势证据确立其举证责任，因为它们没有独立、客观证据的支持。参见同上。此外，申请人的教育和工作经验背景证据以及潜在客户和顾客的意向函，涉及Dhanasar分析框架的第二项要件，即我们考虑申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业。同上，at 890。

我们认可申请人关于STEM领域重要性以及我国政府旨在吸引STEM人才的举措的证据，但这些文件支持事业的实质价值，而非其国家重要性。同上，at 889。例如，在Dhanasar中，我们认定，虽然STEM中拟议的课堂教学活动可能具有实质价值

相对于美国教育利益而言，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。同上，at 893。同样，在此，虽然申请人打算向其客户提供的服务可能对他们高度有益，但这并不表明对工业工程、环保包装、回收、产品安置或生物塑料领域整体产生更广泛影响。总之，我们同意审理主任的意见，即申请人未能表明其事业的影响超出公司提供服务的任何单个客户，达到与国家重要性相称的水平。

B. Dhanasar的第二项和第三项要件

由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留其关于依据Dhanasar第二和第三项要件具备资格的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能确立其有资格或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。