JUN042024_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

案号：31111353 日期：2024年6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）

申请人是一名经济发展专业人士，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）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类别的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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移民分类的资格，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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，申请人还必须证明其符合“符合国家利益”的酌情豁免职位offer要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，USCIS可酌情决定，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性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
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类资格。根据记录中的证据，申请人于2017年10月在哥伦比亚II获得发展管理硕士学位的外国同等学历，本办公室同意该认定。2 审理主任还认定申请人已证明拟议事业的实质性价值，且其处于有利地位能够推进该事业。上诉中的问题是申请人是否已证明拟议事业的国家重要性，以及综合权衡，豁免职位offer要求是否将有利于美国。

申请人在初始申请中未明确界定其拟议事业。申请人提交了一份个人陈述，其中对其拟议事业描述如下（注：原文错误未作更改）：

我的事业是确保美国（经济）利益和价值观在保持国家经济发展不断增长和加强的同时得到充分体现，而不忽视环境影响。我旨在保护在海外投资或寻求投资的美国人，特别是在拉丁美洲，并通过制定法律策略、学术文章和直接向外国政府提供建议来捍卫他们的利益。我努力确保美国公司和公民（以及政府）获得同样的基本经济基本陪伴，使在美国境内做生意的美国人和外国人都能在市场中获得更好的机会。我旨在将我在创新和创业方面的知识付诸实践，并向小企业传播独特的方法，以确保美国人民更好的生活质量和繁荣。

申请人在其个人陈述中还表示（原文错误未作更改）：

最后，我有一些很好的商业想法，我想在美国发展。短期内，我想开设自己的咨询公司，尽可能多地帮助小企业和公司，提供我的建议并运用我的知识为他们谋利。作为一名体育迷和业余铁人三项运动员，中期内我想创建自己的铁人三项俱乐部，以便与他人分享我的经验，并接待

1 另见 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批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

2 记录显示申请人还从 获得国际经济学学士学位的外国同等学历，该学校同样位于哥伦比亚。

来自世界各地的人们来美国参加训练营，并在他们来美国时有一个训练的地方。从长远来看，我想在这里攻读MBA，以及为什么不呢，在大学任教。

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人提交了一份“ 拟议事业声明 ”，其中澄清其事业是“ 基于我在国际商务和经济方面的丰富经验，为[中小型企业（SMEs）]制定国际扩张战略，以加强美国公司与拉丁美洲之间的商业关系，从而增强美国的经济竞争力。 ”

在认定申请人未证明拟议事业的国家重要性时，审理主任认定证据不足，因为证据未表明拟议事业在商业领域具有国家或全球影响，或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。

在上诉中，申请人主张审理主任对第一项要素的分析违背了先例判决和USCIS政策手册。具体而言，申请人声称审理主任在得出申请人未证明国家重要性的结论时未提供“ 任何有意义的审查或理由 ”。此外，申请人声称审理主任未考虑记录中证明该事业国家重要性的全部证据。申请人特别指出所提交的讨论与拉丁美洲国际贸易、美国小企业及相关美国政府倡议的文章和报告。最后，申请人声称该事业具有国家重要性，且申请人的个人陈述包含“ 有客观书面证据支持的大量论证 ”，足以证明这一主张。

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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如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影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

尽管申请人声称审理主任未充分解释否决的依据，但经重新审查，本办公室认定该主张缺乏记录支持。相反，审理主任的决定引用了记录中的具体信息，并包含得到Matter of Dhanasar措辞充分支持的认定。同样，本办公室未发现充分支持申请人声称审理主任未考虑记录中全部证据的主张。申请人称未考虑所有相关提交证据已被认定为滥用自由裁量权，并引用了Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)。虽然本办公室同意审理者应考虑记录中的相关证据，3 但本办公室也指出，美国联邦地区法院判决，例如申请人所引用的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决的推理在适当提交本办公室时将得到应有考虑；然而，该

3 见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

分析不必作为法律问题予以遵循。见Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。然而更重要的是，申请人未充分支持其声称存在审理主任未考虑的相关证据的主张。

为支持该主张，申请人称申请中包含了“来自信誉良好的行业和美国政府来源的证据”，证明有必要加强美国与拉丁美洲中小企业之间的商业关系。申请人援引了案卷中的文章，例如美国商会和美国贸易代表办公室关于国际贸易和经济增长的文章、小企业管理局（SBA）关于小企业出口的信息，以及国会研究服务局关于SBA贸易扩展项目的报告。申请人主张，这些文章表明拟议事业“与旨在改善美国中小企业商业发展、竞争力和国际扩展的多个国家政府倡议和项目相一致并形成互补”。此外，申请人主张，该证据证明拟议事业有可能影响“整个美国经济的发展和扩展”。申请人主张，该证据确立了拟议事业的国家重要性，但审理主任未予考虑。

虽然审理主任的决定未具体列明案卷中的每一项证据，但这并不表明其未考虑该证据。See Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。”）。See also Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[只]要[USCIS]对申请给予了有理由的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体处理申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（加入第七巡回和联邦巡回上诉法院的立场，推定委员会审查了案卷中的所有证据）。审理主任确实承认申请人提交了关于其领域的各种报告和文章，但认定，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是个人拟从事的具体事业。因此，我们认为申请人关于审理主任未考虑案卷中所有证据的主张缺乏充分支持。

此外，经对案卷进行重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人提交的文章、报告和政府机构优先事项证据未能确立该事业的国家重要性。这些文章提供了关于小企业、贸易以及从美国向拉丁美洲出口的经济利益的背景信息。然而，该证据仅涉及一般性的国际贸易领域，而非申请人的具体拟议事业。正如审理主任所述，在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们关注的是“[非公民]拟从事的具体事业”，而非领域。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。这些文章和报告未讨论申请人的具体事业，也无助于证明该事业对美国中小企业、增加与拉丁美洲的贸易或整体经济的潜在预期影响，亦未以其他方式证明该事业的国家重要性。

申请人在上诉中主张，案卷中的个人陈述包含“有客观书面证据支持的大量论证”，确立了该事业的国家重要性。然而，该主张未获案卷支持。案卷中的客观书面证据，如上述文章和报告，未提及申请人的拟议事业，也未充分证明该事业的国家重要性。与申请人相反的宽泛主张不同，我们认定案卷中不包含充分证据证明其拟议事业的影响有可能达到国家重要性的水平。

审理主任的决定按照我们的先例决定Matter of Dhanasar审查、讨论和分析了申请人的文件。在上诉中，申请人未具体指出决定中的任何法律或事实错误，而仅作出宽泛、笼统的断言，称审理主任未适当分析证据且其已确立资格。然而，这些断言未获案卷支持，不能推翻否决的依据，也不足以确立申请人获得国家利益豁免的资格。

申请人在上诉中的主张不能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未确立拟议事业的国家重要性。由于案卷中的文件未能按照Dhanasar框架第一项要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未证明其获得国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar第三项要求下资格的上诉论点。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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar第一项要求的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未确立其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。