JUN102024_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

案由：31108867 日期：2024年6月10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）

申请人是一名品牌经理，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类别的职位邀请要求。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，酌情批准对所需职位邀请要求（因而对劳工证要求）的豁免。

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的资格，但记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。现该事项依据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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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移民类别的资格，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。本法第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，申请人随后必须证明其有资格获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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案指出，USCIS可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 综合权衡，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2类别的资格。基于记录中的证据，即申请人获得了相当于外国通信专业学士学位，随后在公共关系和市场营销领域拥有至少五年的渐进式经验，本办公室同意该认定。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。上诉中的问题是申请人是否已证明其有资格且理应获得对职位邀请要求（因而对劳工证要求）符合国家利益的豁免。

申请人拟从事的事业是在美国担任独立数字营销顾问。申请人表示，她的重点将具体是帮助女性企业主和企业家，她的目标是“ 赋能[美国]的创业母亲们建立盈利的企业，并利用数字营销工具发展其业务、增加收入并惠及当地经济。 ”

审理主任认定申请人已证明拟从事事业的实质价值，且她处于有利地位能够推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家级重要性，也未能证明综合权衡豁免职位邀请要求将有利于美国。在认定申请人未能证明拟从事事业的国家级重要性时，审理主任认定证据不足，因为证据未能证明拟从事事业在数字营销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发出的补件通知（RFE）和决定均未充分讨论或分析记录中的证据。申请人辩称，补件通知未清楚解释证据的缺陷，未解释如何纠正这些缺陷，未引用记录中的具体证据，且“ 绝未让申请人理解并处理所提交证据的问题 ”。申请人还主张，补件通知和决定均“ 未考虑或讨论为证明申请人拟从事事业的国家级重要性而提交的全部证据 ”。申请人称“ 联邦法院已指出，未能考虑或讨论申请人提交的全部证据的决定构成审理过程中的重大错误 ”，并引用了Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mi. 1994)。

1 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致认为，USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

经重新审查，本办公室认定申请人的主张缺乏记录支持。补件通知虽未逐一点名记录中的各项证据，但确实承认了例如申请人最初提交了“一份个人陈述和多篇关于数字营销的文章”以证明国家级重要性。此外，补件通知具体说明了基于初次提交未满足的资格标准，并详细请求了证明其余标准所需的额外证据类型。决定还描述了申请人在初次提交中和回应补件通知时提交的证据，且申请人在上诉中未解释其主张审理主任未考虑的具体证据。申请人在上诉中讨论的、用以证明该事业国家级重要性的唯一具体证据是申请人的个人陈述以及为证明与拟从事事业相关的“政府举措和法规”而提交的文章和报告。但审理主任确实承认申请人提交了该证据，并认定该证据不能确立申请人的资格。

本办公室同意审理者应考虑记录中的相关证据。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。然而，关于申请人引用Buletini v. INS一案，本办公室指出，美国地区法院的判决不具有约束性先例效力。地区法官判决所依据的推理在适当提交本办公室时将得到应有考虑；但该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)。此外，申请人所引案件并不支持申请人所称的USCIS必须“讨论所提交的全部证据”才能使决定或补件通知在法律上充分这一主张。相反，Buletini案法官认定审理主任未能“考虑相关证据”构成滥用酌情权。Buletini v. INS, 860 F. Supp. at 1233。

本办公室承认补件通知和决定未直接讨论申请人提交的每一项证据。然而，这并不表明未考虑相关证据。见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。”）。另见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，我们就不要求其具体回应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)（与第七和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的全部证据）。经重新审查，本办公室认定决定和记录反映了审理主任对证据的整体考虑，尽管审理主任未逐一讨论每项证据。此外，本办公室认定补件通知和决定均足够充分且具体，为申请人提供了纠正记录缺陷和质疑决定的公平机会，并为AAO提供了有意义的上诉审查机会。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决动议的理由，以使当事人有有意义的机会在上诉中质疑该裁定）。

申请人还在上诉中主张，该决定对证据“作出了相互矛盾的评估”。具体而言，申请人指出，补件通知（RFE）称，用以证明国家重要性的证据可包括证明该事业“影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或属于国家倡议主题的事项”的文件，并声称审理主任“承认申请人提供了大量政府

倡议和法规，说明该事业对被视为具有国家重要性的事项的影响。”因此，申请人主张，该证据“必须计入”证明国家重要性，而得出相反结论是“矛盾且任意的”。

然而，申请人误解了审理主任的决定和相关法律框架。审理主任承认申请人提交了大量文章和报告，特别是与女性企业所有权和创业有关的文章和报告。但审理主任并未认定该证据证明拟议事业对促进女性经商具有影响。相反，审理主任认定，确定国家重要性的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]提议从事的具体事业”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人关于白宫和小企业管理局促进女性企业所有权的倡议的证据，确实与申请人提供数字营销服务给女性企业主的拟议事业有关。然而，这些倡议并未讨论申请人的具体事业，无助于证明该事业对美国女性企业所有权的潜在预期影响，也未以其他方式证明拟议事业的国家重要性。

申请人在上诉中的主要主张是，该决定未遵循USCIS政策或 Matter of Dhanasar，并且与审理主任的结论相反，申请人确实基于其个人陈述和相关“政府倡议”的证据证明了该事业的国家重要性。然而，经重新审查（de novo review），我们同意审理主任的意见，即证据不足以证明申请人具体事业的国家重要性。虽然申请人的数字营销服务可能对其客户及其业务有益，但记录并未证明该事业有可能产生足以达到国家重要性程度的广泛影响。任何专业或商业服务都有可能对其客户和社区产生积极影响，从而对经济和社会福利产生影响；然而，申请人未能就其拟议事业与任何可证明的经济或社会福利效果之间提供足够直接的关联。

由于申请人未按 Dhanasar 框架第一项要求证明其拟议事业的国家重要性，她未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要求的意见。见 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“纯粹咨询性的认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能证明她符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。