MAR292024_05B5203 · 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：30185378 日期：2024年3月29日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名工业工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免（NIW）。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表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人有资格获得基于国家利益的、对工作要求的酌情豁免。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW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。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符合资格，其随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 基于国家利益 ”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界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项批准NIW：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或拒绝NIW的纯粹酌情决定权仅属于USCIS。见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与四个美国巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或拒绝NIW的决定属酌情性质）。

二、国家利益豁免

申请人表示，其拟议事业是依靠其在工业工程、建筑、金融和业务发展方面的经验，通过创建一家能够整体评估项目的多学科工程公司，在美国促进房地产和建筑工程项目的开展。他主张，这将带来更成功的工程项目设计方法，并且其努力将特别侧重于增加美国住房供应以满足不断增长的需求。

审理主任未就申请人是否符合EB-2分类要求作出具体认定。在我们讨论任何NIW要求之前，我们将处理申请人归咎于审理主任的错误之一。申请人声称，审理主任未对其最初提交的证据以及补件通知（RFE）答复中提交的证据进行任何有意义的审查，并举例称RFE答复中提交的文章。审查审理主任的决定并不支持申请人的错误主张。审理主任不仅提到了这些文章，还解释了为何它们具有较低的证明价值。审理主任解释称，这些文章提供了与申请人将从事的行业或专业相关的有用背景信息，但其中没有任何一篇涉及申请人的拟议事业。在此，申请人未能证明存在可归咎于审理主任的错误。

此外，申请人就何时应当以及不应当发出RFE提供了长篇分析。但我们认为没有理由讨论这些主张，因为它们对我们的决定结果没有影响。然而，申请人确实指出，未讨论最初申请和RFE答复中提交的所有证据要素使其处于不利地位，并将此描述为审理主任决定中的重大缺陷。申请人指出，在以往案件中，联邦法院曾指出，未考虑或讨论申请材料中全部证据的决定构成审理过程中的关键错误。

为支持这一观点，申请人引用了 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mich. 1994)。Buletini 法院意见提到，审理主任未考虑该案申请人提交的所有形式的证据，例如其撰写的书籍和医学词典，以及发表在该申请人所在国发行量最大的报纸上的研究。Buletini, 860 F. Supp. at 1232-33。这些是 Buletini 法院认定USCIS审理主任未予考虑的证据形式；法院并未表示审理主任必须讨论记录中的每一件证据。

尽管我们同意申请人所称审理主任未直接讨论其认为对符合该项目资格至关重要的每一件证据，但申请人未能证明这些被遗漏的文件如何证明其资格。换言之，申请人未能证明审理主任未详细讨论每一份文件改变了案件结果；这是申请人的举证责任，而其未能达到。当USCIS对申请给予有理由的考虑并

作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一件证据。Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见 Pakasi v. Holder, 577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)。“ 罗列记录中支持每一问题各方观点的全部证据，不会带来任何益处。 ”Puerto Rico Mar. Shipping Auth. v. Fed. Mar. Comm'n, 678 F.2d 327, 351 (D.C. Cir. 1982)（认定事实审理者“ 未考虑证据，因为其未逐条列明每一丁点证言 ”或证据的主张不具说服力）。

仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)；Amin, 24 F.4th at 394。尽管我们同意审理主任未讨论其提交的每一种形式的证据，但申请人未通过其上诉书面论证意见证明这些材料足以表明其拟议事业具有国家重要性。

由于申请人未证明其因任何证据未获讨论而受到损害，即使我们同意这是一项错误，此种疏漏似乎也无害，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予考虑。Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。“ 寻求因错误裁决而撤销判决的一方负有证明由此产生损害的责任。 ”Shinseki, 556 U.S. at 409（引用 Palmer v. Hoffman, 318 U.S. 109, 116 (1943)）；Molina-Martinez, 578 U.S. at 203。

A. 实质价值和国家重要性（合并为 Dhanasar 第一项要件）

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任未说明申请人的事业是否具有实质价值，我们不会就此事项作出认定。

但审理主任确实评估了拟议事业是否具有国家重要性。当我们评估国家重要性时，相关问题不是外籍人士将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。该事业必须实质性地惠及并“ 更广泛地影响该领域 ”（同上，第893页），因为我们要考察拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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内具有国家甚至全球影响 ”。同上，第889页。“ 例如，一项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效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。最终，当我们评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求时，我们考察的是说明其实际拟议工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。

在上诉书面论证意见中：申请人论述了其商业计划如何支持其符合 Dhanasar 第一项要件。申请人在初次提交申请时提交的商业计划部分内容为外文。在审理主任未于补证通知（RFE）中提示其修改商业计划的情况下，申请人在RFE答复中提供了另一份商业计划。第二份商业计划显然纠正了外文问题，但若干图表缺少了最初提供版本中已有的数据。申请人还在商业计划的其他部分增加了信息，其中一些对其资格具有关键意义。例如，第二份商业计划增加了其事业初期将创造的职位数量，以及与间接创造就业和对其拟议事业的需求相关的理由和分析。

审理主任未将这些事项认定为对申请人主张构成问题，尽管它们引出了申请人在初次提交与RFE答复之间对事业的商业计划作出重大变更的问题。不允许对申请人的主张作出重大变更以改善其获得申请批准的机会。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Assoc. Comm'r 1998）。这对申请人依据第一项要件的资格产生不利影响，因为其依赖创造就业来支持其拟议事业具有国家重要性的主张。

其次，申请人提出了其在RFE答复中提出的论点，这些论点侧重于建筑和工程行业的若干方面，而非直接侧重于其拟议事业。例如，申请人提交了一份美国政府报告、一份政府新闻稿和网站文章，这些均与申请人的拟议事业无关。在上诉中，申请人提到拟议事业侧重于建筑和工程这一更广泛行业，同时试图将该广泛行业的国家重要性归于其事业，并解释该事业如何与近期颁布的立法相一致。申请人推理称，通过该立法增加政府对建筑行业的投资，凸显了建筑领域取得重大进步、发展和参与的潜力。仅与某一行业相关法规保持一致或具有共同方面，不足以满足第一项要件的国家重要性部分。在侧重于建筑和工程行业时，申请人未能证明该事业将实质性地惠及并更广泛地影响该领域。这种错位的侧重既未涉及 Dhanasar 裁决中的国家重要性要求，也未将申请人的事业与那些职业改善充分联系起来。同上，第893页。

我们认可申请人意图使该事业促进建筑行业的增长和包容性，促进住房供应增加，并满足人口日益增长的需求。然而，其未能表明其事业将具有实质性积极经济效应或影响，而这是 Dhanasar 中对拟对经济产生积极影响的事业的关注重点。Dhanasar 裁决解释称，“ 一项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效应的事业……很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。我们认可这些效应不必是全国规模。尽管如此，Dhanasar 确实侧重于申请人就潜在预期影响以及雇用美国工人的潜力作出更高程度的证明。首先，申请人应证明对特定地区、区域或

行业的“ 实质性积极经济效应 ”或影响。同上。其次，仅仅具有雇用美国工人的潜力并未达到 Dhanasar 中所述的此类潜力须为“ 重大 ”的标准。同上。这两者均超出仅仅在该地区、区域或行业创造积极经济效应或可能的就业创造，因为 Dhanasar 中的这些描述性用语（“ 实质性 ”和“ 重大 ”）具有含义，对于第一项要件下与经济增长主张相关的事业尤为重要，且不被视为附带意见。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称其个人陈述“ 包含大量由客观书面证据支持的论点，以支持其中关于申请人拟议事业经济利益的断言 ”。尽管有这一结论性陈述，申请人所引用的证据涉及建筑行业，而非其实际拟议事业。如申请人所断言，“ [通过]参与房地产和建筑行业的增长和发展，[其]事业不仅有望促进经济复苏，还将推动持续增长和繁荣 ”，这是不充分的。记录中缺乏表明申请人的事业将在多大程度上作出这些贡献的迹象，因此也缺乏表明其事业将具有实质性积极经济效应而非增量或名义影响的证明。

此外，通过商业计划和其余证据，申请人未能证明“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，而这是 Dhanasar 中的重点。同上。即使我们假定商业计划的预测得以实现，申请人也缺少对以下方式的解释：这些预测数字将如何为该地区或该行业带来实质性经济利益。申请人应提供充分证据支持其主张，即这些估计达到国家重要性水平并在其领域具有广泛影响。同上，第893页。

在结束对第一项要件的上诉论述时，申请人指出，满足 Dhanasar 裁决中各相关和相应要件的审查标准是优势证据标准。申请人随后陈述：

并非必然需要满足先例裁决中提供的每一个可能的证据示例，才能证明拟议事业具有国家重要性。相反，只要申请人已提供充分证据，以优势证据证明拟议事业具有国家重要性，即达到该标准并满足该要件。

在此，当申请人提到源自 Dhanasar 裁决的“ 每一个可能的证据示例 ”时，不清楚其意指为何，因为其未展开阐述这一概念。然而，我们作出两点观察。

第一，Dhanasar 本身在引用 Chawathe，25 I&N Dec. 第376页并指出“ 申请人必须证明其更有可能而非不可能满足各项资格要素 ”时，已阐述了优势证据标准下的要求。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页注8。第二，申请人简单断言其提交了以优势证据满足NIW要求的证据，这是适用优势证据标准的一种敷衍方法。相反，我们在考虑一项证据时遵循 Chawathe 的推理，评估其质量、审查其内容，最终得出结论该材料是否支持

申请人的主张。该分析应使审理人员判定申请人是否以优势证据证明其主张真实，以及这些主张是否足以满足法定和监管要求，以及先例裁决和机构指南中概述的对这些法律来源的解释。最终，真相的判定不应仅依据证据数量，而应依据其质量。Chawathe，25 I&N Dec. 第376页（引用 Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989））。

换言之，满足该标准的过程并非仅仅是提交证据；它要求对这些材料的可靠性和相关性进行评估。申请人似乎并未将这些方面纳入其对优势证据标准的分析。而且，根据该移民项目判断证据能够证明什么，这一职责仍属于USCIS，而非申请人。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。因此，申请人关于先前提交的证据已满足其举证责任的主张已被考虑，但该主张对争议问题不具有决定性。最终，我们在本节的第二段中说明了证明拟议事业具有国家重要性所需的条件。我们在此以援引方式纳入这些要求，并基于上述理由认定申请人未满足这些要求。

B. Dhanasar 的第二项和第三项要件

如我们上文所述，Dhanasar 的第二项和第三项要件要求申请人证明其符合NIW资格并满足附加要求。但由于申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 框架的第一项要件，其不符合NIW资格，进一步讨论第二项和第三项要件将没有实际意义。因此，我们将不处理并保留申请人其余的上诉论点。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必需的问题作出“ 纯咨询性认定 ”））；另见 Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.1, 678 (BIA 2023)（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

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。申请人未满足该责任。

裁定：上诉被驳回。