MAY062024_01B5203 · 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：30978398 日期：2024年5月6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）

申请人是一名销售和营销领域的企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。1 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，认定记录未能证明豁免该分类的职位邀请要求、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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此他未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。由于这一已确认的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar其余要件的上诉论点。2

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能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第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. at 889提供了

1 本办公室注意到，德克萨斯服务中心于2024年3月11日批准了申请人的表格I-140申请（收据编号I I），作为一般和运营经理的杰出能力（extraordinary ability）外籍人士。
2 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

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3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。4 尚待确定的问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人是一名销售和营销领域的企业家，称其在该领域拥有超过25年的经验。他计划利用这些经验发展他在佛罗里达州建立的一家营销咨询公司。该公司“ 将提供一个一站式平台，连接捐赠者和公益事业，并帮助组织制定其营销和筹款策略。 ”申请人认为他的公司将“ 瞄准非营利行业 ”，并提供“ 一个面向尚未建立电子商务平台的非营利组织的完整市场 ”。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的“ 确定性声明 ”、一封律师函、一份商业计划书、一封专家意见书、推荐信以及行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的回复包括一封律师函、一份正确签署的表格I-140，以及重新提交已在记录中的证据。

在审查申请人的RFE回复后，审理主任认定申请人已证明其拟从事的事业具有实质价值，且其处于有利地位以推进其事业。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，或权衡之下豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。审理主任认定记录未能证明拟从事事业在国家层面上的重要性

3 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裁决中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

4 记录不清楚申请人是否已证明其拥有相当于美国学士学位的外国同等学位，以及申请人是否在专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)（着重号为原文所加）。本办公室注意到，在此前驳回另一份表格I-140申请上诉时，本办公室已认定申请人未提出足够证据证明其符合高级学位分类的资格。见 In Re: 26929447 (AAO July 18, 2023)。由于本办公室无需就申请人是否符合EB-2分类资格作出决定，因为本办公室基于另一依据裁决本案，故本办公室保留此问题。

或该事业的益处将延伸至申请人公司、雇主或客户之外。此外，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对美国具有实质积极经济影响。最后，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业将广泛增进社会福利或文化和艺术丰富。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任“施加了超出法规规定的新的实质性和证据性要求”。此外，申请人主张审理主任未对申请人的简历、商业计划书、确定性声明、其“在该领域的工作”、推荐信或提交的行业报告和文章给予“应有考虑”。

关于申请人主张审理主任施加了“新的实质性和证据性要求”。本办公室不同意。尽管移民程序中的证据标准是优势证据标准，但举证责任完全在申请人一方，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。申请人的举证责任包括初始的举证责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。审理主任正确指出，申请人必须以优势证据证明其符合国家利益豁免资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76。尽管引用了多个判例，申请人并未分析审理主任如何未能适当考虑记录中的证据。此外，申请人指出其简历和“在该领域的工作”，这些涉及Dhanasar分析框架的第二项要件，而审理主任已认定申请人已证明该要件。申请人引用的文章和行业报告是概括性的，并未讨论其拟从事的事业。因此，本办公室认定该论点缺乏依据。

关于Dhanasar第一项要件中的国家重要性组成部分，本办公室在确定拟从事事业是否具有国家重要性时考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“外籍人士拟从事的具体事业”。见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，以及“[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。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

审理主任在驳回决定中指出，申请人最初提交了以下证据：律师函、一份自行撰写的信函、一份专家意见书、一份简历、一份商业计划书、雇佣函和推荐信，以及关于申请人背景、领域和职业的信息。接着，审理主任指出，申请人在回应补件通知（RFE）时提交了以下证据：律师陈述、个人陈述、简历、职业计划书、推荐信以及与所从事领域相关的文章。虽然审理主任可能没有具体讨论记录中的每一份证据，但申请人并未表明任何

所称未经审查的证据如何影响了审理主任的决定。因此，我们不同意申请人关于审理主任未对记录中的证据给予“ 应有考虑 ”的主张。

申请人主张，其作为销售和营销领域企业家的拟议事业“ 具有全国范围，因为其专业活动涉及具有全国重要性和影响的事项 ”。此外，申请人称其事业将“ 为美国的关键商业和商务活动产生重大涟漪效应 ”。申请人推定其公司将在第5年为约42名美国人创造就业，“ 支付工资总额7,158,725美元 ”。然而，其上诉书面论证意见和最终声明中提供的收入和人员预测不足以证明具有可广泛影响全国的实质性积极经济影响的潜力，因为这些预测基于未经证实的假设。此外，商业计划书显示的数字与书面论证意见中提及的数字相互矛盾。例如，商业计划书预计第5年的工资总支出将为2,260,650美元。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。由于申请人提出了不一致的证据来支持其主张，我们对两者均不予采信。

申请人称其公司“ 将设立在佛罗里达州[已隐去]，位于合格的HUBZone区域 ”。他主张该设立将“ 帮助促进历史上未充分利用的商业区内小企业的增长 ”。此外，申请人称其公司将通过“ 在这些未充分利用的地区为美国工人创造就业、改善工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区引入投资 ”来产生影响。然而，没有证据表明申请人将参与小企业管理局的HUBZone计划。而且，尽管申请人称其公司将设立在[已隐去]，但提交的公司章程显示地址在佛罗里达州[已隐去]，该地址不在HUBZone区域内。最后，申请人未提供证据证明拟议事业将具有实质性积极经济影响。

[已隐去]教授代表申请人提供了一份专家意见书。5 我们认可该专家意见书包含了对申请人拟议事业全国重要性的分析主张。在介绍巴西媒体市场后，[已隐去]教授称申请人“ 在商业、传播以及企业媒体和娱乐行业项目创作方面享有卓越声誉 ”。他进一步指出，“ 基于[申请人]的经验，他将能够利用其技能和知识在媒体和娱乐行业工作，为艺术和媒体与娱乐行业做出重大贡献 ”。申请人在其拟议事业中并未提及这一工作方向。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec.

5 我们注意到，申请人的专家意见书包含一页由[已隐去]签名的签名页和另一页由[已隐去]签名的签名页。两页签名页均使用[已隐去]信头纸。审查申请人的学历评估显示，[已隐去]为该评估提供了一页签名页。[已隐去]的签名相符，但他似乎与[已隐去]无关联。由于不清楚为何专家意见书提供了两页由不同作者签署的签名页，我们在认定拟议事业的全国重要性时对该文件给予较低权重。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。同上。

即使我们给予该专家意见完全的证明力（我们并未如此认定），我们仍认为其证明价值甚微，因为该意见并未实质性地论述申请人拟议事业的细节，也未说明其为何具有国家重要性。I教授未解释申请人的拟议事业将如何对美国经济产生实质性而非边际性的影响。虽然美国经济分析局和美国国家艺术基金会发布的数据可能确实表明“ 艺术对美国经济的贡献达763.6 billion美元 ”，但I教授并未证明申请人的拟议事业将如何具体地成为该数额中具有重大意义、国家重要性的组成部分。最后，我们注意到I教授称“ 作为制片人……毫无疑问[申请人]将在美国一个具有……国家重要性的领域工作。 ”然而，申请人又称其是销售和营销领域的企业家。未解决的重大材料不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.；另见Matter of O-M-O-, 28 I&N Dec. 191, 197 (BIA 2021)（“ 通过提交伪造证据，上诉人损害了其整个主张的完整性 ”）（已清理）。鉴于申请人对拟议事业的陈述前后不一致，我们无法认定该专家意见书对佐证其事业的价值。

由于申请人未能按Dhanasar框架第一要件的要求确立其拟议事业的全国重要性，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三要件将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定其未能确立有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。