MAY132024_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：30518664 日期：2024年5月13日

对内布拉斯加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）

申请人是一名企业家，他将担任总经理职位，并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，以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明他符合国家利益中职位offer要求的酌情豁免。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的责任。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进行重新审查。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符合基础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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明符合EB-2分类的资格，他们必须随后证明他们符合“ 国家利益 ”中职位offer要求的酌情豁免。该法第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, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的依据框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情授予NIW，如果申请人证明：

- 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推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

是否授予或否决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)（加入四个美国巡回上诉法院，认定USCIS授予或否决NIW的决定属酌情性质）。

二、分析

首先，我们注意到申请人在上诉中通过律师主张，在否决申请时，审理主任“施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未提供详细分析，说明审理主任在否决申请时以何种具体方式“施加了新颖实质性和证据性要求”，并附以相关法律或条例支持。

此外，申请人概括性主张审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，对[申请人]造成不利。”管辖移民福利请求的证明标准是“优势证据”。Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行其责任，我们评估申请人的主张是否“更可能而非不可能”或“可能”为真，同时也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在此，申请人未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用优势证据以外证明标准的任何具体情形。没有文件证据支持主张，律师在书面论证意见中的断言不构成证据，也不能满足申请人的证明责任。Matter of Arambula-Bravo, 28 I&N Dec. 388, 396 (BIA 2021); Matter of J-J Rodriguez, 27 I&N Dec. 762, 765-66 (BIA 2020); 另见 Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。

因此，我们处理完这些总体主张，现在转向处理NIW主张的实质。

三、国家利益豁免

申请人的拟议事业是继续其创业活动，担任公司董事。该组织是一家房地产管理公司，作为业主与寻求租赁或购买房产者之间的中介。申请人在提交申请时表示，该组织持有50处房产的组合，目标是在5年内将该数字增加到200处房产。

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，实质价值和国家重要性，聚焦于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。

审理主任认定申请人未能充分支持其关于对美国房地产业务产生积极累积效应的主张，因此记录未反映其活动将在更广泛层面影响房地产领域。在讨论申请人的商业计划时，审理主任认可其公司已积累的佛罗里达房产数量，但认定这并不表明拟议事业将在行业内具有国家或全球影响，也不表明将产生实质性积极经济效应。

针对审理主任否决中涉及Dhanasar第一项要件要求的部分，申请人的上诉书面论证意见虽然表面上冗长，但并未有效质疑该认定的理由。当提交方仅主张原事实审理者得出错误结论或对下级决定表达概括性异议，且“ 未能指明上诉理由 ”时，适合对上訴进行简易驳回。Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 355-56 (BIA 1986); Matter of Davis, 20 I&N Dec. 536, 537-38 (BIA 1992); Matter of Keyte, 20 I&N Dec. 158, 159 (BIA 1990); Matter of Lozada, 19 I&N Dec. 637, 639 (BIA 1988); Matter of Lodge, 19 I&N Dec. 500, 501 (BIA 1987); Matter of Holguin, 13 I&N Dec. 423, 425 (BIA 1969)。当提出法律问题时，应包含支持性权威依据；当争议涉及事实时，应讨论具体争议细节。Valencia, 19 I&N Dec. at 355。本申请人的上诉书面论证意见属于应予简易驳回的类型。申请人若不具体质疑审理主任在Dhanasar第一项要件下作出的结论，则无法推翻这些结论。

尽管如此，我们将处理上诉书面论证意见中涉及Dhanasar第一项要件的一些要素。在书面论证意见中，申请人表示，除了帮助美国商业行业外，他还可以通过促进寻求在拉丁美洲投资和发展商业关系的美国实体的商业运营，帮助美国企业开发跨境项目。第一，申请人未将任何跨境项目与其拟议事业联系起来，也未充分描述此类项目在房地产经纪或物业管理行业中的全球或国家影响。第二，申请人未详述他将从事的跨境项目类型，因此不清楚这些项目是否以任何方式与房地产相关。换言之，这一上诉主张对申请人的资格没有影响。

此外，我们认定申请人对拟议事业的焦点提供了相互矛盾的陈述。申请人的上诉书面论证意见反映他“ 在商业和运营管理领域获得了广泛的经验、技能和人脉，以及使我能够帮助美国食品服务行业的知识。 ”但食品服务行业与其所述的房地产经纪或物业管理拟议事业无关。因此，即使申请人已实质性质疑审理主任在第一项要件下的不利认定，他也有必要解决记录中的这一不一致信息。此种澄清必须通过提交相关、独立和客观的证据来证明哪些事实为真。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

对于上诉书面论证意见第一项要件论证的其余部分，申请人很少或几乎没有关注实际拟议事业，而这正是Dhanasar第一项要件下所涉问题。相反，他讨论其作为总经理和运营经理的技能和能力，或者提及行业报告及其在相关行业中的重要性，而非拟议事业。当

在认定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的整体领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS必须聚焦于“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

总之，我们认定申请人未满足Dhanasar先例决定的第一项要件，且其未证明符合NIW的资格。

B. Dhanasar的第二项和第三项要件

如上所述，Dhanasar的第二项和第三项要件要求申请人证明其符合NIW的资格并满足额外要求。但由于申请人未证明其拟从事的事业满足Dhanasar框架的第一项要件，其不符合NIW的资格，进一步讨论第二项和第三项要件将无实际意义。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所不必需的问题作出“ 纯咨询性认定 ”））；另见Matter of Chen, 28 I&N Dec. 676, 677 n.l, 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）。

裁定：上诉被驳回。