MAY222024_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

案号：31035048 日期：2024年5月22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）

申请人是一名视听制作领域的企业家，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获得国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础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。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求获得“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定其未依据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未依据 Dhanasar 框架证明其资格，并将驳回上诉。

Dhanasar 第一项要件——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议的旨在为中小型企业提供营销服务的事业具有实质价值。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

申请人打算在美国经营自己的公司，帮助少数族裔拥有的中小型企业规划、设计和协调商业及视听项目与产品。申请人特别侧重于在美国国税局（IRS）指定为机会区的地区经营的企业，旨在“通过使用高质量视听内容作为工具，改善其客户在本地和全国市场的覆盖范围和定位”，从而提高客户的销售额。为此，申请人提议通过其公司提供多项服务，包括视听内容策划和制作、后期制作支持（包括剪辑以及特效和图形的制作），以及针对在不同数字平台上制作视听内容的项目管理辅导和培训。为支持其事业，申请人最初提交了一份个人陈述、一份五年商业计划，以及若干文章、情况介绍、政府出版物，讨论旨在促进和发展中小型企业的多项联邦举措，以及这些企业对区域和国家经济的影响。申请人还提供了推荐信，详细说明其在电影制作、叙事、视听内容创作以及大型视听项目项目管理方面的专业知识，以及其因电影所获奖项的证据。[2]

[1] 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）的行列，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）。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人提交了两份额外的个人陈述，概述其公司计划及所主张的事业国家重要性，以及额外的文章和政府情况介绍，包括美国小企业管理局（SBA）2022-2026年战略计划。在其新陈述中，申请人详细阐述了其向服务不足地区的少数族裔企业营销其服务的计划，以帮助其客户“ 加强其营销网络、营销策略和在线存在，[使其]向新市场开放……[并]提高其销售额、生产力、可持续性，创造新就业机会，并为经济振兴和加强做出贡献。 ”申请人还声称其将“ 参加本地和全国性活动，在会议、展会和学术活动中传播[其]经验、知识和[其]项目的进展，以激励和赋能年轻人才……[并]传播[其]知识、方法以及[其]开发的创新营销策略。 ”此外，申请人认为，由于联邦政府认可发展中小型企业的重要性，尤其是少数族裔企业成功的重要性，申请人针对这些企业的拟议事业具有国家重要性。

审理主任在承认所提交证据的同时，认定记录未能确立申请人事业的国家重要性，因为其事业的前瞻性影响不会充分延伸至其潜在客户之外，从而对行业或领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济效应。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，施加了新颖要求，并表现出“ 对法律的误解和误用，[该误解和误用]超出了无害错误的范围，达到了滥用酌处权的程度。 ”作为此方面的例子，申请人指出审理主任的结论，即其“ 商业计划未提供证据证实预测的增长率，也未证明拟议事业提供超越社区范围、影响行业的利益 ”，以及“ 记录未包含足够证据反映[……]其将在该地区雇用大量工人。 ”申请人主张，审理主任的这两项结论施加了新颖要求，因为审理主任未考虑事业的前瞻性影响，似乎强制要求雇用“ 基准 ”数量的员工，而Dhanasar框架并未具体要求。

经重新审查，我们不同意申请人关于审理主任错误适用法律或滥用自由裁量权的主张。首先，审理主任并未要求申请人证实其公司会达到增长率，而是要求其确立预测增长率的依据。申请人未说明审理主任在分析拟议事业对行业的有限影响时如何出错。虽然Dhanasar框架确实不要求申请人证明其事业更有可能而非不可能达到其预测增长率，但未经证实的声称不足以确立国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。同样，审理主任并未要求申请人证明其事业将雇用“ 基线 ”数量的员工或“ 在该地区雇用大量劳动力 ”，而仅将此作为申请人可以证明其事业的经济影响“ 重大 ”的一种方式进行讨论。参见 Dhanasar at 889。在申请人引用的同一节中，

审理主任还指出，记录未显示其事业“将通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收为地区或其人口提供实质性经济利益”。因此，该决定反映审理主任考虑了申请人可以确立其事业所声称的实质性经济影响的多种方式。所以，申请人关于审理主任“施加了此前未见……新颖或未定义且任意的要求”的主张没有依据。此外，审理主任在评估国家重要性时并未仅关注申请人事业所声称的经济利益，他们还考虑了其事业对视听制作领域的预期影响。

申请人还依据 Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 来支持其主张，即审理主任未能整体考虑所有证据。但Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini判决也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用自由裁量权。当USCIS对申请进行有理由的考虑时，不要求其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项证据。参见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[S]o long as [USCIS] has given reasoned consideration to the petition, and made adequate findings, we will not require that it address specifically each claim the petitioner made or each piece of evidence the petitioner presented.”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[The Board of Immigration Appeals] has no duty to write an exegesis on every contention”）。

转至我们对记录的审查，我们同意审理主任的意见，即记录未能以优势证据标准确立申请人的拟议事业达到Dhanasar框架所设想的国家重要性水平。在Dhanasar中我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，指出“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890

在上诉中，申请人继续主要依赖政府对中小企业成功的利益来支撑其拟议事业的国家重要性，但值得注意的是，未回应审理主任的结论，即她未确立其事业的更广泛影响如何超越其直接客户而影响该领域。例如，申请人称审理主任未认可讨论旨在帮助小企业的各种政府举措的文章和行业报告，包括美国小企业管理局的报告，该报告指出小企业占美国企业的99%，雇用46%的美国工人，占美国出口的33%。然而，申请人的这一主张与其事业的实质性价值相关，而非其国家重要性。她未为其主张提供支持，即“所提供的文章确实表明美国有兴趣利用申请人的知识和专长。”这些文章未讨论申请人的工作或其拟议事业。我们认可申请人主张政府举措

记录中讨论的举措激励她寻找少数族裔拥有的中小企业作为客户群。然而，在考虑拟议事业的国家重要性时，申请人仅将服务的行业或客户群不足以确立国家重要性，相反我们关注“外国人拟从事的具体事业”的更广泛影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未表明其拟议事业（无论多么值得称赞）的更广泛影响达到国家重要性水平。正如Dhanasar中申请人提出的教学活动未被表明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，仅惠及申请人客户的活动，如她商业计划中概述的服务，不会在该领域具有更广泛影响。Id. at 893。

同样，申请人未证实其主张，即她参与“会议、展会和学术活动”将导致“方法论[和]创新营销策略”的传播达到与国家重要性相称的水平。例如，记录未确立申请人将向该领域引入何种（如有）创新营销策略，也未确立她计划针对哪些会议，而这些是我们评估其预期演讲更广泛影响所必需的。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

此外，虽然我们认可申请人在艺术和营销领域开发视听内容方面拥有成功职业生涯，但申请人的专长和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。同样，记录中的证言证据，如推荐信和意向书，未分析申请人的具体拟议事业或提供其影响的证据，仅评论了她的专长。

最后，申请人关于其事业具有国家重要性因为她打算在IRS指定为机会区的经济困难社区工作和提供服务的主张不具说服力。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性水平。首先，由于申请人拟议企业没有实际地点，申请人未提供足够证据证明其企业实际上将位于IRS机会区。同样，记录不支持申请人的主张，即其事业“将通过帮助促进未充分利用商业区的经济繁荣并确保服务不足社区的就业机会而产生广泛积极影响。”在商业计划中，申请人表示到运营第五年，她预计公司年收入为525,803美元，年联邦税款为11,490美元。她还表示到第五年，她打算雇用五名全职员工，年工资支出为202,754美元。然而，如前所述，商业计划对这些预测几乎未提供解释和客观依据。即使事业的收入和创造就业预测得到充分证实，它们也未确立事业将以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未充分解释并用书面证据支持其拟议就业人数和收入将如何影响预期运营地区。

基于所有讨论的理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或在自由裁量上应获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据已足以处分申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留申请人依据Dhanasar第二项和第三项要件提出的资格主张和上诉论点。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和行政机关无须对作出其已达成之结果所不需要的问题作出认定”）；另参见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）。

裁定：上诉被驳回。