# NOV132023_02B5203 · 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：28819622 日期：2023年11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）

申请人是一名法律与商业顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份或作为具有特殊能力个人的身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定记录未能证明：(1) 拟议事业的全国重要性；(2) 申请人处于有利地位以开展其事业；或 (3) 豁免劳工证要求将符合美国的利益。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christa'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签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。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作为具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。本法第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）可作为自由裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有全国重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

第一项要件，即实质价值与全国重要性，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全国重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任指出，申请人最初提出的事业主要侧重于就哈萨克斯坦法律提供法律咨询，仅简要“ 提及诸如‘ 房地产及从哈萨克斯坦在美国开展其他形式业务 ’ 的活动 ”。审理主任观察到，在回应补件通知（RFE）时，“ [申]请人扩展了其最初的事业，看来[申]请人打算就哈萨克斯坦[法]提供法律咨询、就哈萨克斯坦[法]提供培训、启动吸引哈萨克斯坦STEM专家的服务，以及[寻找]来自哈萨克斯坦的潜在投资者投资于[申]请人涉及僵尸房的新事业。 ”2

最初描述的事业连同RFE中的扩展部分共同表明，申请人的拟议事业是创建和经营她自己的企业，该企业涉及众多活动，包括：

- 与美国和哈萨克斯坦公司建立联系；
- 为美国公司在哈萨克斯坦开展业务以及为哈萨克斯坦企业在美国运营提供法律服务；
- 吸引来自哈萨克斯坦的外国直接投资进入美国，反之亦然；
- 吸引哈萨克斯坦买家购买美国被废弃的房地产；
- 吸引哈萨克斯坦科学、技术、工程和数学（STEM）投资者；
- 为美国商界人士举办研讨会；
- 向律师提供关于STEM项目的演讲；
- 就哈萨克斯坦法律向美国律师和企业提供咨询服务；
- 创建数据库；
- 为STEM和锂能源实体创建“ KZ指南 ”；
- 撰写、出版和发行一本书；以及

2“ 僵尸 ”房指被废弃的房地产。

• 与承包商、分包商、建筑师、地方政府、房地产经纪人及区域检查员协调建筑重建，将被废弃的房产改造成经济适用房。

尽管我们赞赏申请人的众多抱负，但我们同意审理主任的结论，即申请人的RFE回复显著扩展了拟议事业。在 Dhanasar 中，我们认定申请人必须明确“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，上述任何一项单独活动都可能构成一份全职工作。尽管申请人的各项活动不一定相互冲突或矛盾，但我们认定她未以足够的明确性明确其事业。相反，申请人似乎拼凑了多项她认为可能带来有利决定的事业，却未提供足够连贯的解释说明这些多样化的活动将如何现实地结合在一起。申请人将如何在各项活动之间分配时间并不明确。其拟议事业的更广泛影响和冲击可能因申请人优先考虑哪些活动而有所不同。因此，我们认定所述拟议事业在范围上过于宽泛，以致模糊了该事业的影响和更广泛的意义。

即使我们接受如此广泛的活动构成申请人单一的拟议事业，记录也不会证明其全国重要性。申请人声称其事业具有全国重要性的一个理由是，它将加强美国与哈萨克斯坦之间的联系，增强两国的市场准入，扩大经济繁荣，并优化商业机会。然而，申请人明确表示她将经营一家小企业。因此，尽管我们认可申请人的主张，但我们认定她未提供足够证据证明其拟议事业将以何种规模运作，从而以与全国重要性相称的水平影响这些事项。

基于众多理由，审理主任认定申请人未确立拟议事业的全国重要性。例如，记录不支持拟议事业将产生更广泛经济影响的认定，且除申请人的主张外，未显示其作为法律顾问的工作将足以超越她可能向潜在客户提供的法律咨询服务。虽然申请人潜在的未来个人客户可能从其服务中受益，但她未充分解释个人利益如何上升至全国重要性水平，或如何更广泛地影响贸易、法律或房地产领域。审理主任同意法律服务、投资、STEM、哈萨克斯坦与美国之间的贸易以及经济适用房对经济和美国政府很重要。然而，审理主任认定记录未确立提供法律咨询和商业建议以及房地产投资的事业将如何上升至全国重要性水平。

此外，审理主任解释称，申请人的证据未确立其服务、程序或技术如何不寻常或新颖，或其实践、方法或途径将如何广泛影响相关领域，从而可以认定其拟议事业将具有全国重要性。记录未澄清申请人在房地产开发和法律咨询方面的具体事业将如何直接影响国家安全、贸易或经济繁荣。记录也未表明申请人将直接创造就业或以如此规模运营从而上升至全国重要性水平。审理主任承认任何基本经济

活动都有可能对经济产生积极影响，但认定申请人未证明其具体事业的潜在经济活动将以与全国重要性相称的方式在美国产生积极经济效应。

我们同意审理主任关于申请人是否符合Dhanasar第一项要件下资格的分析和结论。下文我们提供补充分析，并回应申请人的部分上诉论点。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了证据。为支持该主张，她指出了审理主任未讨论的具体证据。然而，当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，并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。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。审理主任详细分析了记录，并为便于说明而概括了证据和观点。我们认定，审理主任未具体讨论或列出每一封信函、每一项证据或所引用的每一个判例，并不意味着审理主任忽视了证据。

申请人主张，在依据Dhanasar框架评估国家利益豁免案件时，“ 审理人员可以考虑许多创业者并不遵循传统职业路径，且创业型初创实体并无单一的结构方式这一事实。 ”6 USCIS Policy Manual F.5 (D)(4), https://www.uscis.gov/policymanual。我们认可该政策，并已在本案中尽可能充分地适用该政策；然而，该政策并不改变创业型国家利益豁免申请人的举证责任或证明标准。所有申请人都必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。尽管申请人在其上诉书面论证意见中多处引用该机构政策部分，但她并未分析该政策与其证据和主张之间的关联，而是似乎假定此种关联不言自明。

关于申请人的推荐信，我们认定这些推荐信不能支持认定申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。推荐信作者讨论了申请人为客户取得的结果以及这些结果如何影响个别企业。作者未解释申请人的表现或她所取得的结果如何超出其客户及所涉具体当事方，从而对更广泛领域产生影响。例如，来自D[已隐去]的意见书为申请人成就的重要性提供了历史背景；~-----~然而，我们认定，仅仅在困难环境下取得成功并不能证明申请人如何对整体领域作出贡献。此外，该信函未解释申请人成就的具体影响。

._____.I[已隐去]指出具备哈萨克斯坦法律知识的法律顾问的价值，但未解释申请人具体拟从事的事业如何具有国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，I[已隐去]关于

法律顾问（即使是具备哈萨克斯坦法律知识的法律顾问）重要性的讨论，并不必然足以确立拟从事事业的重要性。同样，._____.似乎是在陈述显而易见之事：当需要适用哈萨克斯坦法律时，就需要具备哈萨克斯坦法律知识。在未解释需要具备和适用哈萨克斯坦法律知识的案件出现频率或程度的情况下，I[已隐去]就外国法律顾问的重要性而言，所提供的不过是循环论证。此外，I[已隐去]未展示对申请人拟从事事业的任何了解。这一小部分信函样本具有代表性，表明它们在确立拟从事事业的国家重要性方面证明价值甚微。

我们审查了涵盖创业者、小企业、美国与哈萨克斯坦之间贸易的货币价值与利益以及房地产等主题的文章、报告和政府文件。虽然这些材料有助于认定该事业具有实质价值，但它们并不必然足以确立拟从事事业的国家重要性。申请人依赖这些材料来确立该事业的国家重要性，却未承认这些材料并未分析申请人具体拟从事事业的国家重要性。如前所述，仅确立职业或行业本身的重要性并不充分，相反，Dhanasar第一项要件的重点在于具体事业的国家重要性。

申请人还引用了大量非先例AAO决定，目的在于证明：(1) 审理主任必须对证据进行分析，而不能仅发布模板化决定；(2) 其他申请人在RFE回复中扩展或提供了关于其拟从事事业的更多细节而未实质性改变其事业的情形；(3) 其他申请人实质性改变其事业的情形；以及(4) 审理主任提及记录中不存在的证据属于错误。我们认可这些决定，但它们并未作为先例公布，因此对USCIS审理人员在未来的裁决中不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。此外，申请人未具体说明这些案件中的事实和证据如何与她的案件类似。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟从事事业，以确定其是否在Dhanasar第一项要件下同时具有实质价值和国家重要性。由于申请人未确定足够具体的拟从事事业，我们无法认定她符合第一项要件，也无法认定她已确立国家利益豁免资格。此外，即使申请人的事业足够具体，如审理主任决定及上述分析所述，所提供的证据也不能确立拟从事事业的国家重要性。

III. 结论

记录中的文件既未确立具体的拟从事事业，也未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益

豁免资格。进一步分析她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。3

基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。

3 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其他论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定 ”）；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）。