NOV222023_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：28949083 日期：2023年11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）

申请人是一名护士审计师，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士，以及针对该分类所附工作要求国家利益豁免。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拒绝了该申请，认定申请人在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)所概述的框架下未能确立国家利益豁免的资格。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进行重新审查（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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，但未增加新证据或论点以回应审理主任已提供的理由。在补证通知（RFE）和决定中，审理主任处理了申请人关于拟议事业具有国家重要性的许多主张。审理主任逐一讨论了多份证据，并在多处引用了记录中的材料。审理主任还指出了证据中的诸多缺陷，并具体解释了为何这些证据未能依据Dhanasar框架确立申请人的资格。

本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar第一项要素的分析和决定。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，认为上诉裁判者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。下文本办公室对该申请及申请人的许多上诉主张给予个别化考量。尽管审理主任已处理其中一些问题，本办公室为其提供额外背景。

然而，在讨论申请人的上诉主张之前，本办公室必须首先讨论申请人是否符合EB-2分类的资格。尽管审理主任认定她已确立作为高等学位专业人士的资格，但补证通知和决定均未包含对该问题的任何分析。证据表明她获得了相当于美国学士学位的外国同等学历；然而，本办公室对证明其工作经验的证据的准确性和可信度存有疑问。根据初次提交和补证答复中提供的文件，申请人似乎曾同时在[已隐去]担任护士、在[已隐去]担任初级护士审计师、经营自己的企业[已隐去]，并且[已隐去]。此外，在她声称审计其他公司（如[已隐去]和[已隐去]）的期间，记录不清楚申请人是作为[已隐去]的雇员为其工作，还是为自己的企业工作而以[已隐去]为客户。例如，一位同事在推荐信中写道，申请人的企业与[已隐去]签订了合同，而律师的陈述及其政府就业记录表明申请人作为雇员为[已隐去]工作。她在[已隐去]的工作日期似乎也不一致。申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致本办公室重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。同上。由于各种工作经历文件、推荐信以及申请人和律师的陈述似乎相互矛盾，本办公室对申请人所声称的整体工作经历的准确性存有疑问。因此，本办公室认定记录不足以证明申请人拥有至少五年渐进式学士后工作经验。

在上诉中，申请人主张审理主任将申请人的就业与其拟议事业混为一谈，且“ 该事业显然不同于申请人为推进该事业而寻求从事的拟议就业 ”。申请人在上诉中重申，其就业是实现拟议事业的手段。尽管本办公室认可这一区别，但本办公室认定，为推进拟议事业而从事的就业虽非国家利益豁免资格所要求，却必然影响拟议事业可能产生的影响程度，从而影响该事业的更广泛意义。例如，申请人能够开展其拟议事业的程度可能因其是以独立承包商身份提供家庭健康服务、经营自己的医疗审计企业，还是在既有医院系统内担任审计师而有所不同。即使本办公室同意审理主任不当混淆了申请人的就业与其事业，这也不能证明这样做如何“ 超出了无害错误 ”。换言之，申请人未解释“ 不当混淆 ”如何削弱了审理主任对事业国家重要性的分析。

申请人强调其过去的成就，以此作为证据表明她将在开展拟议事业时产生类似影响。然而，记录并未反映申请人以与国家重要性相称的方式对其领域作出了贡献。正如审理主任所指出的，申请人的成就是她在特定项目或为特定雇主/客户取得的成果，但并不表明对领域具有更广泛的意义。少数几封表明申请人的工作超越其个别雇主的推荐信并未具体讨论申请人的影响。例如，推荐信作者未提供采用其方法的其他医院的具体名称，也未提供客观书面证据以佐证所声称的成本节约和质量改进百分比。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。见1756, Inc.

诉美国司法部长案，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民利益裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；美国公民及移民服务局可评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。同上。另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“事实”证据）。

申请人主张审理主任滥用自由裁量权，未处理所有证据，并援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)作为支持。然而，Buletini案法院并未拒绝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裁决也未表明美国公民及移民服务局若未对每份证据进行个别化分析即滥用其自由裁量权。当美国公民及移民服务局对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，无需具体处理申请人提出的每一项主张，也无需处理申请人提交的每一份证据。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)。本办公室认定，记录反映审理主任在整体上考量了所有证据，即使审理主任未逐一处理每份证据。

申请人主张审理主任忽视了证据，例如《JAMA》报告、美国护理人员短缺的证据以及拜登政府国家卫生服务团的资助。由于审理主任的决定引用了这些确切的证据，本办公室不认为申请人的主张有依据。此外，申请人主张其初次提交和补证答复包含了充足的“证言和客观书面证据，从经济和社会福利角度确立拟议事业的国家重要性”。然而，申请人未具体指明审理主任就拟议事业的经济和社会福利影响忽视了任何证据。记录中的客观证据，如行业文章和报告，并未提及申请人的具体拟议事业。在此，申请人不当依赖文章和报告所证明的行业和职业的重要性，将其视为足以确立其拟议事业的国家重要性。

正如审理主任充分解释的那样，申请人未能依据Dhanasar分析框架确立资格。我们采纳并维持审理主任关于Dhanasar第一项要件的分析与决定，并认定申请人未能证明其符合资格或有其他理由获得国家利益豁免。1

裁定：上诉被驳回。

1 由于所认定的驳回理由已足以处理申请人的上诉，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结果所不必要的争点作出认定”）；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争点）。