OCT042024_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

案由：30644111 日期：2024年10月4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）

申请人寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，即作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及对此分类所附职位要求给予国家利益豁免。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。现本事项依据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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域为高级学位专业人士或具有特殊能力个人。该法第203(b)(2)(A)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)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则其必须随后证明其值得对职位要求给予“ 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）可酌情决定，[1] 如果申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即作为高级学位专业人士。因此，上诉中剩余的问题是申请人是否已根据Dhanasar框架证明符合国家利益豁免资格。

Dhanasar第一项要件，即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未来影响。

申请人打算在美国担任顾问，为中小型企业提供营销和数字服务。具体而言，申请人表示他打算“基于[其]在营销、数字创新以及战略项目咨询方面的丰富经验，为弱势群体拥有的小企业提供营销和数字创新方面的专业咨询和顾问服务”。根据记录，他打算将其服务面向“在技术工具使用和实施方面存在不足的小企业家和小企业”，以“促进经济公平，并为面临重大挑战和结构性进入与竞争障碍的[中小型企业]创造公平竞争环境”。

为支持该事业，申请人提交了多份个人陈述，详述其背景和在美工作计划、推荐信、就业证明信、潜在美国雇主的意向书，以及若干文章、情况说明书和政府出版物，讨论旨在促进和发展中小型企业的联邦举措、这些企业对区域和国家经济的影响，以及讨论创新和数字化转型对美国公司重要性的文章。

经审查记录，审理主任认定，虽然记录显示申请人的事业具有实质价值，但记录未能证明该事业的国家重要性，因为其事业的预期影响不会充分超出其

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

潜在雇主或客户，从而对其行业或领域产生更广泛影响。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式提供重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并表现出“对法律的误解和错误适用，[该错误]超出了无害错误的范围，达到了滥用酌处权的程度”。作为例证，申请人强调审理主任认定其未“提供任何证据证明”其事业将产生与国家重要性相符的更广泛影响。据申请人称，这一结论表明审理主任忽视了“客观的书面证据”，包括其个人陈述以及记录中的若干行业文章，这些证据确立了“[其]具体事业的国家重要性”以及“促进和支持弱势小企业获得营销、技术和数字工具的内在益处”。然而，审理主任在其决定中确实处理了记录中申请人的个人陈述。而且，尽管记录中的文章和报告确立了其事业的实质价值，但并未确立Dhanasar所设想的国家重要性。这些文章未讨论申请人的工作或其拟议事业，而是确立了咨询领域和在企业推广中使用数字工具的重要性，以及政府对中小型企业的关注。在考虑拟议事业的国家重要性时，申请人将服务的行业或客户群本身不足以确立国家重要性，相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”的更广泛影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，本办公室不采信申请人关于审理主任忽视该证据的主张，并同意审理主任的结论，即申请人未提供证明其事业国家重要性的有证明力的证据。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（确认申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张）。

申请人还依据 Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994) 支持其主张，即审理主任未能整体考虑所有证据，声称提供了“大量证据”“清楚且明确地说明了”其事业的“国家重要性”。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裁决也未表明USCIS若未对每项证据进行个别分析即滥用酌处权。当USCIS对申请提供有理由的考虑时，不要求其具体处理申请人提出的每一项主张，也不必处理申请人提交的每一项证据。见，例如，Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“[只]要[USCIS]对申请给予了有理由的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体处理申请人提出的每一项主张或申请人提交的每一项证据。”（已清理））；Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“[移民上诉委员会]没有义务对每一项争点撰写详尽论述”）。

转而对记录的审查，本办公室同意审理主任的意见，即记录中的证据，包括众多行业文章和申请人的事业具有实质价值，但记录未能以优势证据证明拟议事业达到Dhanasar框架所设想的国家重要性水平。在Dhanasar中，本办公室解释，在评估国家重要性时，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，

指出“例如，某项事业可能因其在某一特定领域具有全国性甚至全球性影响而具有国家重要性。”Dhanasar，第889页。在此，申请人未能证明其拟从事的事业——无论多么值得赞赏——所产生的更广泛影响达到国家重要性的水平。在上诉中，申请人援引行业文章，这些文章证明中小企业在数字产品和互联网的使用及有效性方面存在失衡，并主张其服务将使这些公司“得以生存和创新，制定强化其发展的营销和数字战略”。他还声称其咨询业务将推动美国的科技、商业、就业和经济增长。然而，记录并未证明其事业将对其意图服务的行业产生超出其直接客户的有意义影响。正如Dhanasar案中申请人所提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人客户受益的活动，如申请人意图提供的服务，也不会在该领域产生更广泛影响。同上，第893页。

在Dhanasar案中我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。在上诉中，申请人主张审理主任错误地忽视了证明该事业将为国家带来重要经济利益并显著影响就业水平的证据和陈述。然而，申请人并未以证明其具体事业经济影响的证据支持这一主张，而是依赖行业以及中小企业总体重要性的证据。例如，记录中申请人依赖增加小企业使用技术和数字解决方案所带来的累积经济利益，称“所有部署技术的美国中小企业经济活动每年为经济贡献总计17.7万亿美元”，但这并未说明可直接归因于申请人工作的经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟从事事业直接产生的经济活动如何达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。此外，在没有关于可直接归因于其事业的预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录并未显示申请人事业所产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。同上。

此外，尽管我们认可申请人关于其打算将业务重点放在被美国国税局（IRS）指定为机会区的经济困难社区的陈述，但他并未提供证据佐证其企业实际上将在IRS机会区运营的主张，也未充分解释并以书面证据支持其雇用美国工人或公司服务将如何影响拟运营地区。

我们还审查了记录中详细说明申请人在该领域专业知识及其协助客户能力的个人陈述和推荐信，但我们认定该证据未能证明其工作具有更广泛影响。此外，申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外籍国民本人”。Dhanasar，第890页。此处的问题是申请人是否

已证明其拟从事事业的国家重要性。我们认定其未能证明。

此外，申请人在上诉中主张“并非必然需要满足先例决定中提供的每一个可能的证据示例”，但申请人未能依据Dhanasar案中讨论的任何考量因素证明其事业的国家重要性。因此，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

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有资格或基于自由裁量权本应获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对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。