SEP202023_05B5203 · 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：28083317 日期：2022年9月20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）

申请人是一名商业顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该 EB-2 分类的职位邀请要求的国家利益豁免。《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，认定申请人未能证明符合豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益的条件。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，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合基础 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。此外，申请人必须证明对职位邀请要求行使自由裁量豁免“ 符合国家利益 ”的正当性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

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

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。本次上诉中唯一需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。该申请于2022年4月26日提交；因此，申请人必须证明其截至该日期符合国家利益豁免的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

作为初步事项，申请人通过律师提出异议，称审理主任的补件通知（RFE）未详细说明她在拒绝决定中最终作出的每一项认定的各个方面，即她认定申请人不符合国家利益豁免资格。申请人主张，审理主任的补件通知“ 似乎完全依赖于初始申请中缺乏成功或进展记录这一认知，同时主要忽视了 Dhanasar 决定中提出的另外两项[要件]……这些问题首次在[拒绝决定]中提出，而未给予申请人应有的机会和公平以纠正初始提交证据中被认为存在的差异，[这]直接使申请人处于不利地位，并表现为本案审理程序中的重大错误。 ”

本办公室仔细审查了记录中的证据以及审理主任的补件通知，认定申请人在这方面的主张不成立。审理主任在补件通知中解释称，虽然申请人的事业具有实质价值，但证据未能证明：(1) 其拟在美国境内事业中从事的工作具有国家重要性；(2) 其处于有利地位以推进其拟议事业；或 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合美国的国家利益。Dhanasar，前引。审理主任讨论了初始提供证据中的缺陷，包括申请人的推荐信、其关于设立咨询公司以从事拟议事业的所述意图、其教育资历和经历，以及其打算向美国公司提供的咨询服务。她还提供了一份详尽且非穷尽的文件清单，申请人可在补件通知回复中提交这些文件，以证明其符合国家利益豁免的条件。

此外，8 C.F.R. § 103.2(b)(8) 的规定允许审理主任在无需就审理主任所认定的不符合资格的理由请求证据的情况下，以未能确立资格为由拒绝申请。即使审理主任在程序上存在错误（而她并无错误），也不清楚除上诉程序本身之外还有什么适当的救济：上诉程序为申请人提供了补充记录并证明其符合国家利益豁免资格的机会。虽然申请人提交了一份书面论证意见，但其并未在上诉中补充新证据。

申请人通过律师进一步主张，审理主任在拒绝申请时“ 未能审查所提交证据的整体情况并遵守必要的审查标准 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是适用于移民福利申请的证据标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Soo Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“ 优势证据 ”是适用于国家利益豁免申请的证据标准。见 USCIS 政策手册，E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-

manual。虽然律师在上诉中主张申请人已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但律师未充分解释或指出审理主任在拒绝申请时适用了优势证据以外证据标准的任何具体情形。

律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。申请人在此未充分做到这一点。虽然本办公室认可律师关于审理主任在分析申请人资格时适用了不当证据标准因而存在错误的主张，但仅凭此点，本办公室不会进一步考虑申请人在这方面的主张。

申请人同样主张，审理主任忽视了为支持其申请而提交的大量证据，因此在其拒绝国家利益豁免请求时未得出适当结论。本办公室纳入上文关于审理主任对初始提交证据缺陷所作解释的讨论，并指出她就补件通知回复中提交的证据也作了类似讨论。记录并未反映审理主任在分析本案资格因素时（无论是在补件通知中还是在拒绝决定中）忽视了证据。

然而，本办公室同意申请人的观点，即审理主任在拒绝决定中处理本案某些方面时所使用的推理令人困惑。例如，审理主任在讨论为何申请人未能证明其处于有利地位以推进其事业时，纳入了她对拟议事业国家重要性相关证据的分析。在此过程中，审理主任得出的结论似乎混淆了 Dhanasar 框架内各不同要件的证据要求。

审理主任还就申请人的拟议事业在 Dhanasar 第一要件下是否具有国家重要性提供了相互矛盾的陈述。首先，她在拒绝决定中认定拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。随后，她讨论了所提交的证据并认定，虽然拟议事业具有实质价值，但申请人未能表明其在该事业中的工作具有国家重要性。在拒绝申请时，审理主任必须充分解释拒绝的理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并为 AAO 提供进行有意义的上诉审查的机会。参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定拒绝复议动议的理由必须明确，以使受影响的当事人有有意义的机会在上诉中对该裁定提出质疑）。

由于审理主任在拒绝决定中提出了令人困惑的分析和相互矛盾的陈述，本办公室将案件发回审理主任进一步审查，并就本案特定证据提供准确、充分的拒绝理由说明，以使申请人更充分地理解审理主任的关切。如果审理主任在发回重审后的认定具有决定性，她应通过分别分析所提交证据与 Dhanasar 框架下每一要件的关系，清楚解释申请人为何不符合国家利益豁免资格。

1. 拟议事业的实质价值和国家重要性

Dhanasar第一项要件聚焦于申请人拟从事的具体事业。
在上诉中，申请人主张，审理主任在其拒绝决定中"承认"了其拟从事的事业具有国家重要性。如上所述，审理主任就申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求给出了相互矛盾的结论。申请人还在上诉中主张，"初次申请、RFE回复以及本次上诉中所提交的证据和论点的整体表明，申请人的事业既具有实质性价值，也具有国家重要性。"

申请人最初表示，其拟从事的事业"将利用电子数据交换（EDI）为中小企业提供财务和技术咨询及顾问服务，以协助其成长和发展。"他主张，通过其咨询服务，其拟从事的事业"将促进经济、技术和就业，以推进美国在可持续经济和疫情后经济复苏方面的利益。"他引用了其提交的一篇来自国际商业机器公司（IBM）的文章，该文章部分解释了EDI是什么，内容如下：

EDI代表电子数据交换，是以标准格式进行的公司间业务文件通信，[其]取代了基于纸质的文件，例如采购订单或发票。通过将基于纸质的交易自动化，组织可以节省时间并消除由人工处理造成的代价高昂的错误。

在其最初的个人陈述中，他表示将首先通过"[开]设一家LLC公司"来启动其拟从事的事业，"这使我能够提供与通过使用EDI标准识别和实施业务流程相关的咨询服务，以及如何提供适应公司需求的解决方案……"他提交了其公司[E-]的组织章程，该章程显示E-于2022年在佛罗里达州注册为有限责任公司。他进一步解释称，初期他将是他咨询公司唯一雇用的人员，但他"有雇用员工以服务我所关注的本地市场的愿景，即 市，因为该市有许多具有进出口能力的商业公司，以及许多其他公司，它们每天都在努力改进流程并降低成本。"

在回应审理主任的RFE时，申请人提供了一份陈述，讨论其学术成就和就业经历，指出他拥有计算机化会计学士学位、工商管理硕士学位，并已在多个职位上以电子商务协调员、电子目录（数据池）协调员和高级应用集成专家等职称工作了十五年。他强调，他"曾在一家处理EDI ANSI X12标准的全球性公司[D-]工作，[并解释称]ANSI（美国国家标准学会）是一种为促进EDI而对数据进行编码的方法。"他概述了在受雇于D-期间所从事的一些与EDI相关的项目，其中特别指出：

2006年，我来到[D-]，帮助他们标准化与EDI相关的IT流程，并利用在应用集成团队负责人兼EDI软件工程师角色中获得的全部经验，改进[订]单到现金流程，以及等待被纳入EDI标准化流程的客户积压。我

有机会降低用于EDI和电子商务的应用程序层面的成本，能够利用EDI的应用集成技术，实现EDI运营成本每年降低超过200,000美元，这使我得以领导EDI团队……[我]能够将EDI流程整合到一个单一的稳健应用程序中，该应用程序可以为业务内所有现有边缘系统运行，而不会使其面临风险，从而帮助降低与产品销售相关的活动成本，并改善与零售商、经纪人、银行等的业务关系。

[我]可以在美国全国范围内提供帮助的地方[是]提供我在EDI和应用集成方面的全部知识，帮助少数族裔企业[通过]EDI与任何其他企业建立连接，帮助他们降低成本并使其更有利可图。同时，通过在目前我所居住的佛罗里达州推广这一数据战略，我将帮助企业建立连接并遵守数据战略，通过提供工具和知识以实现更高效的数据访问和分析，帮助他们更具竞争力、降低成本并使其更有利可图。

该申请得到以下证据的支持：详细说明EDI的好处及其对商业业务流程影响的证据；关于在美国通过流程改进赋能中小企业以及创业对我们国家重要性的文章和报告。因此，记录显示，申请人拟从事的事业——涉及其作为EDI商业顾问的工作——具有实质性价值。然而，我们对记录进行的重新审查——包括申请人在上诉中提交的书面论证意见——提出了重要问题，即所提交的证据是否足以证明申请人的拟从事事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。尽管我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已经审查并考虑了每一份文件。

关于其在Dhanasar第一项要件下主张的资格，申请人提交了"个人计划"，反映其意图作为拥有自己咨询公司的独立顾问，向美国企业提供商业咨询服务。他提供了证据，例如其学历证书、培训证书、简历以及同事和前雇主的信件，以证明他受过培训并在提供这些服务方面具有经验。

转向推荐信，我们注意到，信件作者概述了申请人的工作成就，并作出一般性陈述，声称其服务将有益于美国，但他们并未论述其拟从事事业的国家重要性。例如，申请人提供了与其在D-的EDI项目上共事的同事和管理人员的信件。申请人在D-的前经理E-L-讨论了申请人为D-执行的与EDI相关的任务，并发表意见称：

由于[申请人]对新挑战性环境的适应能力、问题解决能力、高质量交付任务、对细节的关注、分析性思维、团队合作和协作技能，我坚信[其]杰出能力和实质性

经验（专业和教育两方面）处于其领域顶尖水平，并将对美国的持续发展作出实质性贡献。[他]将能够帮助任何公司标准化其内部流程，加之其管理在美国非常使用的EDI标准的能力……我坚信他的非凡才能将极大地惠及[美国]。

值得注意的是，申请人还提供了T-P-和V-V-的信件，他们曾与其在D-的EDI相关项目上共事。三位作者对申请人为D-执行的任务提供了类似的论述，然后以我们上文引用的E-L-信件中的文字结束其信件。作为一般概念，当申请人提供了来自不同人员的材料，但其中包含的语言和结构明显相似时，事实认定者可以将这些相似之处作为质疑其是否充分佐证申请人主张的依据。2当信件包含此类相似之处时，可以合理推断，提交这些惊人相似文件的申请人正是相似之处的实际来源。3在整体背景下考虑时，这些惊人的相似之处引发了关于这些信件的可信度和证明价值的未决疑虑。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，我们注意到，作者就申请人的"杰出能力"、其"对细节的关注"以及其在涵盖其拟从事事业的职业中的"丰富经验"提供了陈述。他们还暗示其能够提供在美国已经"非常"使用的EDI服务，但他们并未讨论或分析若本申请获批，申请人将从事的具体事业的国家重要性。

同样，申请人还提交了其他推荐信，其中包括来自D-的人力资源经理M-G-的一封，该信详细说明了他被指派在D-承担的职责，并表示他具备其其他工作同事所提到的相同“ 技能 ”，包括“ 解决问题的能力 ”和“ 适应新的、具有挑战性的环境的能力 ”。来自D-的另一位工作同事C-B-的信中指出了申请人帮助D-实现的目标，例如“ 提高港口装载可见性[和]报告能力 ”。他指出，“ 忠诚、承诺和创造性思维这些词很好地定义了[申请人]，他的诚实和责任感备受赞赏。 ”虽然写信人高度评价申请人，但所提交的信件似乎没有提供关于申请人将从事的具体事业的充分信息，也没有解释其拟议工作根据Dhanasar第一项标准的国家重要性。

总之，这些信件的作者赞扬申请人在D-任职期间作为专注于EDI业务流程改进的雇员所具备的技能、能力和表现。虽然重要，但申请人通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项标准，该标准“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项标准是否具有国家重要性。虽然我们不怀疑申请人在D-任职期间是一位有价值且高绩效的雇员，但这些信件似乎没有充分

2 参见 Surinder Singh v. Board of Immigration Appeals, 438 F.3d 145, 148 (2d Cir. 2006)。
3 参见 Mei Chai Ye v. U.S. Dept. of Justice, 489 F.3d 517, 519 (2d Cir. 2007)。

说明申请人在美国的具体事业将如何产生国家影响。申请人有责任以优势证据标准证明其符合所寻求福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Id. 审理主任应考虑该证据是否充分支持申请人的主张，即其拟议事业具有国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足Dhanasar框架下的国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人主张其拟议事业将通过E-提供与EDI相关的咨询服务。审理主任要求申请人提供拟议事业的详细描述，并以书面证据支持其陈述。她还要求提供详细的商业模式或计划，说明申请人打算如何在美国继续其工作。然而，根据我们对记录的审查，申请人似乎没有充分处理这一方面。

在RFE答复中，他主张他将“ 能够帮助美国的中小型公司采用EDI标准，并改善其所有内部流程…… ”但是，关于E-将如何运营以及E-通过何种机制向其客户提供EDI相关服务所提供的书面证据似乎仅限于E-于2022年1月在佛罗里达州的有限责任公司注册，以及一位企业主的一封信，该信表明他“ 预见[将]雇用[申请人的]技能用于我们的EDI实施 ”。申请人没有提供详细描述，解释他将如何通过E-提供EDI相关服务，并附有审理主任在RFE中所要求的书面证据支持。“ 未能提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查方向的，应作为拒绝[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

申请人主张他将继续其提供EDI相关服务的职业生涯，并且他在这方面有多年工作经验。他还提交了表明EDI开发领域在美国和其他地方已相当成熟的证据，例如IBM的文章。但他没有解释通过E-提供服务将如何广泛影响美国EDI相关事业领域。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。审理主任应考虑申请人是否提供了充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

审理主任应分析申请人的证据，以确定其拟议事业是否将对其预期的EDI相关服务产生重大的国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他相当大的积极经济效应。如果审理主任得出结论认为申请人的证据不符合Dhanasar第一项标准的国家重要性要求，该决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

2. 处于有利地位推进拟议事业

第二项标准将焦点从拟议事业转移到请愿人身上。我们分析请愿人是否处于有利地位推进其拟议事业，并在作出这一认定时考虑若干因素。我们考虑的因素包括但不限于其教育、技能、知识和在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在发回重审时，审理主任应分析证据，以确定记录是否充分证明申请人处于有利地位推进拟议事业。审理主任应阐明认定证据是否表明其处于有利地位推进其事业的理由。

3. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

关于Dhanasar的第三项标准，审理主任得出结论认为申请人未能证明“ 总体而言，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求，将有利于美国 ”。在发回重审时，如果审理主任得出结论认为申请人不符合Dhanasar第三项标准，该决定应处理申请人的主张和证据，并解释对每项权衡因素所赋予的相对决定权重。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任重新考虑申请人是否作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格。审理主任应正确适用Dhanasar分析框架的全部三项标准，以确定申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。