AUG012024_07B5203 · 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：32458796 日期：2024年8月1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）

申请人是一名管理专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民，并寻求对此类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见《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驳回了申请，认定尽管申请人对其拟议事业处于有利地位，但记录未能确立申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，认定申请人的拟议事业既无实质价值也无国家重要性，并且总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求对美国并无益处。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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。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签证类别，申请人必须首先确立其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)(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相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2类别的资格，则其必须进而确立其“在国家利益”下值得作为裁量事项豁免工作邀请要求。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）可以，作为裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见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决定中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 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推进其拟议事业；以及
• 总体而言，豁免工作邀请要求将有益于美国。

同上。

二、分析

A. EB-2类别

申请人提交了证据证明其于2010年完成了行政管　　理学硕士学位，来自委内瑞拉的 。2 审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别，本办公室同意。

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

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。事业的价值可以在商业、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。申请人最初陈述其事业是担任____的管理专家，“ 以帮助其或任何其他美国公司制定更具创新性和成本效益的战略，以最适合其目标和预算。 ”在回应证据请求（RFE）时，申请人详细说明I 是一家总部位于佐治亚州的大型公司，在另外七个州设有机构和子公司。在回应拒绝意向通知（NOID）时，申请人指出I !将其业务扩展至第八个州。

审理主任认定，申请人在其拟议事业上作出了重大变更，从RFE回应中的描述变为NOID回应中对拟议事业的描述，试图证明“ 对其他美国公司和企业的更广泛影响 ”。鉴于审理主任认定拟议事业存在重大变更，审理主任认定其无法认定该事业具有实质价值。

本办公室承认申请人的初始律师函部分提及了不同行业的一个完全不同的事业。然而，申请人解释称律师函的这一部分系笔误。律师初始函的另一部分以与申请人随后两份提交文件（RFE和NOID回应）中的描述相似的方式描述了拟议事业。本办公室注意到申请人的I-140表和ETA 750表也均载明拟议事业是担任管理专家。本办公室接受申请人的解释，即律师初始函部分描述的完全不同的拟议事业系律师的笔误。

2 本办公室查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）。本办公室认为EDGE是关于外国学历等效性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另参见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。关于委内瑞拉教育系统的信息，参见https://www.aacrao.org/edge/country/venezuela。

经重新审查，本办公室不同意审理主任的以下认定：(1)拟议事业发生了重大变更，以及(2)拟议事业不具有实质价值，本办公室撤回该两项认定。记录显示，最初拟议的事业明确包括帮助I“ 或任何其他美国公司。 ”1因此，本办公室认定申请人未对其初始拟议事业作出重大变更。本办公室还认定拟议事业在商业领域具有实质价值。

2. 国家重要性

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预期影响。同上。审理主任认定记录未能确立拟议事业具有国家重要性，因为申请人未能确立其在美国的拟议事业将对其预期公司之外的领域产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人概括主张审理主任不当施加了高于优势证据标准的证明标准、错误适用法律，且未考虑记录中的全部证据。然而，申请人未就记录具体支持这些主张，也未指出审理主任如何施加了更高标准。申请人仅凭无支持的主张不足以确立审理主任决定中的错误，也不足以履行其证明有资格获得国家利益豁免的举证责任。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明其有资格获得国家利益豁免的证据，但其未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。

在审理主任的NOID中，审理主任确认收到“ 一份个人陈述、专家意见函以及各种行业和政府文章 ”。记录证据包括申请人的陈述（未注明日期）、M-M-的3 意向书及补充意向书（拟聘用申请人），并包括但不限于以下证据：

- “ 美国经济如何从国际贸易和投资中受益 ”，Business Roundtable在线文章（未注明日期）；
- S-S-M-博士的专家意见函，其为 的管理、市场营销和信息系统教授4
- F-J-Q-博士在 信笺上出具的专家意见函，其为___ 的国际市场营销兼职教授，其简历称其自2017年起受雇于I“ 随叫随到，非教学 ”；5
- A-A-博士的专家意见函，其为_____ 数学与统计学、计算机应用和信息系统兼职教授，使用该学院信笺；6
- E-M-的推荐信，描述申请人作为管理专家过去从事的工作；

3 我们使用姓名首字母以保护本决定中所提及个人的隐私。
4 该专家意见书论述的是申请人处于有利地位以推进其拟议事业。该意见书仅笼统地谈及“ 经济发展和创造就业领域 ”，但并未说明申请人的具体事业如何具有国家重要性。该意见仅推测申请人“ 有潜力不仅成为全国性人物 ”，而且具有全球影响力。然而，该意见并未提供有依据的解释，说明申请人的努力将如何在其自身雇主之外产生全国或全球层面的影响、该影响将是什么，以及该影响的国家重要性体现在何处。
5 F-J-Q-博士同时也是 的助理教授以及其他学校的兼职教授。
6 A-A-博士同时也是

• 一篇关于西班牙裔食物对西班牙裔文化重要性的文章；
• 从互联网 enlightio.com 下载的题为“ 为什么管理很重要（26个理由） ”的文章；以及，
• 一份从 whitehouse.gov 下载的白宫报告，“ 2022年拜登-哈里斯振兴美国制造业和保障关键供应链计划 ”。
7

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域内具有全国或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。申请人的证据并未支持申请人的特定事业如何达到国家重要性，而是论述申请人处于有利地位以推进其事业、管理在经济中总体上的重要性、西班牙裔食物的文化重要性，以及申请人仅作为管理专家将对 产生的影响。

我们已审查申请人的陈述和支持证据，并认定其未能确立该事业的国家重要性。如申请人所述，他计划进行绩效评估、审查员工绩效记录、组建团队、分析数据并作出“ 关于公司资源和活动分配 ”的战略决策。他计划将雇主拓展至包括弗吉尼亚州在内的新市场。然而，申请人的教育、技能和专长（包括工作经验）方面的证据通常涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”以及他是否处于有利地位以推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人的具体拟议管理专家事业在 Matter of Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。申请人的工作经验证据并不支持其国家重要性。

我们注意到，Matter of Dhanasar 的措辞允许以区域为重点的事业仍可确立国家重要性，并且我们应“ 避免过度强调 ”拟议事业的“ 地理广度 ”。Matter of Dhanasar 中引入的分析框架旨在减少对事业地理影响的关注。见 id. at 887。然而，申请人并未主张审理主任就申请人拟议事业的区域重点作出了任何具体的法律或事实错误。审理主任在认定该事业缺乏国家重要性时，并未依赖该事业缺乏地理广度。相反，审理主任认定申请人未提供充分的信息和证据以证明拟议事业将对其领域产生更广泛的影响，或该事业将带来重大积极经济效应。经重新审查，我们同意。尽管以区域为重点的事业可能具有国家重要性，但它仍必须具有广泛影响。Id. at 889。

关于拟议事业的国家重要性具体而言，申请人在上诉中提出一项论点：

USCIS 在该问题上武断地未赋予意见或行业专家任何证明价值。既然 USCIS 未提出任何理由质疑关于[申请人]拟议事业具有重大价值且具有国家重要性的专家意见的权威性，该意见应得到尊重。

7 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

我们已审查所提供的专家意见书，但认定这些意见书在确立申请人拟议事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。例如，F-J-Q-博士在其对申请人是否符合国家利益豁免职位要求资格的分析中称，申请人的“ 拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力并具有其他重大积极经济效应 ”，但他未说明申请人的公司将雇用多少美国工人，也未具体说明其公司将创造的其他经济利益。

记录中的专家意见书提供了结论性陈述，讨论管理专家领域总体上的重要性，包括其对经济的影响，但未具体论述直接归因于申请人拟议事业的更广泛影响。在其意见书的国家重要性部分，作者讨论了管理职业和行业的重要性，解释了该行业如何促进经济增长，并且是国家倡议的主题。在评估拟议事业的国家重要性时，行业的重要性不足以确立国家重要性，相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.; 另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性，而是论述申请人处于有利地位以推进其拟议事业。专家意见书未具体描述申请人的具体拟议事业将如何在其雇主之外具有国家重要性。

基于上述理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的。申请人在上诉中的主要主张是审理主任适用了高于优势证据标准的证明标准。为支持该主张，他未提供审理主任如此行事的任何具体例子。我们已彻底审查记录中的证据，并认定尽管申请人声称其拟议事业具有国家重要性，但他提供的支持这些主张的佐证证据或解释很少。尽管申请人提供了大量证据，但所寻求福利的资格不仅取决于证据的数量，还取决于质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用 Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。因此，我们认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

总之，申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的；因此，他不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第三项要件8的论点，但鉴于已认定证据未能确立申请人在第一项要件下关于国家重要性的资格，我们在此不予处理这些论点。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。

8 如前所述，审理主任认定申请人处于有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。