AUG142024_11B5203 · 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：33379853 日期：2024年8月14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）

申请人是一名项目经理，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得职位offer要求的国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉。1

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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，我们将驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，因为此举符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 申请人的提交文件同时表明其既是对该决定的复议动议，也是对该决定的上诉。然而，记录足以使我们以本上诉案件行使管辖权。
2 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三

- 拟议事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦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国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得职位offer或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

II. 分析

申请人是一名项目经理，曾参与大型活动、公共工程项目以及商业和住宅建筑项目。他拥有化学学士学位以及MBA学位。他曾在现有公司内完成工作，并担任过CEO、商务经理和项目经理等职务。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士。3 然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主职位offer和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定记录证明拟议事业具有实质性价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业。然而，

在一份未公布的决定中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质。
3 申请人最初主张基于特殊能力符合EB-2分类资格，但审理主任因其完成高等学位而认定其符合资格。该认定得到记录的支持。

审理主任认定该事业的国家重要性未在第一项要件下得到证明。审理主任还认定申请人未证明豁免职位offer要求将如第三项要件所要求的那样有利于美国。我们同意申请人未确立该事业的国家重要性，正如Dhanasar案第一项要件所要求的那样。

A. 申请人未证明该事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张该事业将具有所需的影响，其有望以“ 市场上目前尚不可得的创新解决方案 ”推进项目管理方法论，特别是申请人的预算管理方法论。他主张审理主任“ 未对记录中的证据给予应有考虑，也未适用适当的优势证据标准 ”，而是适用了更严格的审查标准。他主张审理主任未能充分考虑所提交的已发表材料，这些材料系作为该事业与政府倡议相一致的佐证而提交。同样，他主张审理主任忽视了所提交的专家意见书。

申请人还主张审理主任将该事业描述为“ 为建筑行业各公司担任项目经理承包商 ”，从而不当限制了分析。相反，他主张该事业更为详细和具有原创性，因为其侧重于使用创新方法论优化资源和数字工具以提出解决方案；此外，申请人强调其将不同项目管理方法与现代工具相结合的能力。他主张审理主任未能考虑拟议事业引入了改进的制造工艺，这是Dhanasar案中列出的决定国家重要性的因素之一。同上，第890页。特别是，申请人强调其在应用其方法论时使用了数字解决方案和智能城市建设模式。

为支持该事业的国家重要性，申请人提交了证据，包括但不限于：初始和更新的职业计划；学术证书、证明和培训；先前工作经验的证据，包括建筑项目的示意图和细节；对其教育证书的专家评估；对其国家利益豁免资格的专家评估；支持信；聘用其服务的意向书；行业招聘人员的通信；政府通信，包括白宫情况说明书；以及详述项目经理影响和建筑行业现状的行业文章。

首先，记录并未证明审理主任使用错误的审查标准裁决案件或施加了更高的标准。申请人未阐明审理主任的决定错误地适用了何种标准，也未具体指明为何该决定反映出以不同于优势证据的标准进行审理。相反，申请人笼统地主张所提交的证据在该标准下已足够，且审理主任本应批准该申请。虽然申请人可能不同意审理主任的决定，但这本身并不表明审理主任本质上错误适用了审查标准，我们亦未在决定中看到此种错误适用。

关于国家利益豁免请求，申请人未证明拟议事业具有达到国家重要性水平的预期潜在影响。申请人在上诉中界定的事业是“ 实施和传播一种创新的

旨在防止预算超支并优化建筑项目资源的方法论。”4 作为该努力的一部分，申请人打算实施和完善其方法论，并培训其他专业人员采纳这些做法，从而减少建筑行业的浪费，并在全国范围内朝着可持续性基准取得进展。

在整个记录中，申请人指出其背景、教育、在其领域的经验以及其先前所从事工作的复杂性。然而，申请人在该领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第 890 页。此处的问题是该特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

审理主任认定，并且我们同意，拟议事业缺乏 Dhanasar 中所概述的更广泛影响。同上，第 889 页。特别是，审理主任强调，拟议事业不足以超越申请人的潜在客户、合作者和合作伙伴，从而产生国家影响。虽然接受申请人项目管理服务的个人可能会认为这些服务有价值且有益，但申请人并未证明这些影响如何具有国家重要性。申请人强调了建筑行业对经济的一般影响，特别是对经济适用住房的需求，并主张当前行业存在浪费且未得到优化。然而，他并未证明其工作在其领域内具有 Dhanasar 所设想的影响。在 Dhanasar 中，我们强调了可能具有国家影响的示例，包括增进人类理解和推动该领域进步。同上。这些或类似因素在申请人的拟议事业中并不存在。

申请人主张其事业将改善制造流程；虽然这是 Dhanasar 所强调的一个因素，但我们认为申请人的主张未得到记录支持。尽管他将其流程描述为“新颖”或“创新”，但申请人未能以优势证据证明其方法论提供了一种新的或独特的方法，从而将带来制造流程的改善。虽然申请人声称其在先前项目中减少了成本和浪费，但他未充分地将这种减少与特定方法论联系起来。值得注意的是，申请人在本案审理期间强调了不同的方法论。

在初始申请中，申请人表示其使用了包括项目管理知识体系（“PMBOK”）和精益六西格玛在内的各种技术，并与其他施工管理工具协调，用于“技术的有效验证和管理”以及

4 申请人关于审理主任不当限制了事业范围的主张不获支持。审理主任指出，该事业可以“概括”为担任项目经理，但也概述了申请人界定该事业的各种方式；我们注意到，申请人的提案在本案审理期间不断演变。最初，申请人指出其打算“作为项目管理专家为美国经济做出贡献，开发先进解决方案以改善基础设施、智能结构、减少废料并减少环境影响；”初始申请还反映了“提供差异化服务概念”并应用预算管理方法论的意图。申请人后来表示，该事业是“通过实施和传播我的项目管理方法论来推进美国建筑行业”以及“实施我的创新项目管理方法”。然而，审理主任充分考虑了记录证据，且申请人未能根据任一表述证明该事业的国家重要性。

改善各种项目的绩效。申请人表示其开发了一种获奖的预算管理方法论，但未提供该方法具体内容的细节。在回应审理主任的证据请求（“ RFE ”）时，申请人提供了一份更新的职业计划，表明其将结合使用不同的理论：定义、测量、分析、改进和控制（“ DMAIC ”）；计划、执行和检查（“ PDCA ”）；以及智能城市建设模型。

由于对方法论的描述不断变化，我们评估其潜在预期影响的能力受到限制。即使我们采信某一特定表述，申请人也未证明其创造了一种可能增强或改善制造流程的方法论。申请人似乎将现有参数和工具纳入了其工作。例如，申请人指出其已在项目中应用 PMBOK、DMAIC 和 PDCA 方法论；然而，申请人并未声称其开发了这些方法论，也未充分解释为何使用特定方法论组合足以构成可能广泛影响美国建筑行业的制造流程改进。

证据也未反映该事业将改善人类知识、推进研究成果或为美国或全球的科学进步做出贡献。同上。最后，申请人未证明拟议事业将具有“ 雇用美国工人的显著潜力或[具有]其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”同上。申请人的经济论点一般侧重于缺乏经济适用住房、减少建筑行业浪费的重要性以及在经济萧条地区获得项目管理的困难。然而，这些论点并未附有该事业将在这些地区产生的特定经济影响的证据。

由于记录中的文件未能证明拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们保留对申请人是否能够满足第二项和第三项要件以符合国家利益豁免资格的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（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. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于其未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。