DEC102024_03B5203 · 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：34851022 日期：2024年12月10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）

申请人是一名设施经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。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。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。

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须证明其值得裁量性豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“ 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）可作为裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

申请人提议通过“ 在美国组织内任职或作为独立顾问 ”来提升其“ 在设施和项目管理领域的职业生涯 ”。申请人称其工作“ 将对加强安全规程和完善内部运营程序产生深远影响 ”，并“ 促进员工的身心健康，营造对残障人士包容和无障碍的环境 ”。申请人还称其“ 倡议将创造新的工作岗位并增加税收收入 ”。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室同意。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任在分析证据时“ 适用了比‘ 优势证据 ’更严格的证明标准 ”，“ 未适当考虑记录中的关键文件 ”。具体而言，申请人指出其提供了专业计划、个人陈述、推荐信和专家意见书以支持国家重要性。然而，申请人主张“ USCIS要么部分忽视了记录中的证据，和/或超越了适当的审查标准——优势证据标准 ”。申请人进一步称，“ 未讨论初始申请和[补件通知（RFE）]答复中提交的所有证据要素，直接不利于 ”申请人。

申请人援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mich. 1994)以支持其主张，即其处于不利地位，因为审理主任未讨论记录中存在的所有证据。但Buletini法院意见指的是审理主任未考虑该案申请人提交的某些形式的证据，例如其撰写的书籍和医学词典，以及发表在该申请人母国发行量最大报纸上的研究。Buletini, 860 F. Supp. at 1232-33。Buletini法院并未表示审理主任必须讨论记录中的每一件证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议从事的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在初始申请中提供了专业计划和个人陈述，并针对审理主任的RFE提供了修订后的专业计划和陈述。在上诉中，申请人提供了第二份修订后的专业计划和陈述。经重新审查，本办公室注意到，提交至记录中的申请人专业计划和陈述的各版本主要强调其学术资历和在设施和项目管理方面的多年专业工作经验。但申请人的学术资历和专业经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业

转向该外籍国民。”同上，第890页。此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议工作的国家重要性。

申请人主张“[其]倡议将通过改善企业实践、增强可持续性、改善员工福祉和增加房地产价值，对美国经济做出重大贡献”，且“[其]对社区参与和本地就业创造的承诺进一步凸显了其拟议工作的广泛影响，使其职业目标与经济增长、环境可持续性和社会发展的更广泛国家目标相一致”。申请人还在其修订后的专业计划和陈述中主张，她将在未来五年内向超过八千名员工提供服务，从而“进一步为企业和美国经济做出贡献”。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。虽然任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业的所谓潜在前瞻性影响如何可能对其领域产生国家乃至全球影响，或产生更广泛的影响，或产生重大积极经济效应。申请人未能充分描述其拟议事业超出寻求其服务的个人或实体范围之外的内容。这类似于教学，本办公室在Dhanasar中认定教学未达到具有国家重要性的水平。同上，第893页。在此，本办公室认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其未来客户和雇主，以与国家重要性相称的水平影响其设施和项目管理领域、经济或更广泛的美国社会福利。因此，申请人未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运作，从而达到国家重要性的水平。

申请人提供了一封来自
I I 营销学副教授的专家意见书。该副教授认为，由于设施管理和建筑项目管理行业对美国经济的重要性以及该国对设施和建筑管理人员的需求，申请人的拟议事业具有国家重要性。然而，该副教授未涉及申请人的专业计划、其中描述的具体拟议事业、其预期的重大经济影响，或申请人拟提供的设施管理服务的任何更广泛影响。USCIS可酌情将大学、专业组织或其他来源提交的作为专家证词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决定性证据。同上，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）。

申请人提交的推荐信作者赞扬她在设施管理行业的能力及其个人特质，表示她将成为工作场所的所谓宝贵资产。然而，这些推荐信并未就她拟议事业的影响以及该影响将如何延伸至其雇主和客户之外提供有说服力的细节。因此，这些推荐信对于根据Dhanasar第一项要件评估申请人的资格而言，不具有实质性、相关性或证明力。

由于申请人未根据Dhanasar检验的第一项要件确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人在此未能做到，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。