JUN182024_04B5203 · 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：31281724 日期：2024年6月18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，寻求以拥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。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的资格。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，他们还必须证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar 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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 我们同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为它属于具有实质价值的领域范围，即商业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录并未确立其国家重要性。

记录显示，申请人打算在美国担任设施经理。在初始提交中，申请人提交了一份职业计划，表明其意图利用其在设施管理（软服务）、维护（硬服务）和餐饮服务方面的“ 丰富经验，在这些领域开发和实施成功的商业项目 ”。据申请人称，其工作将“ 通过提供新的商业解决方案、创造创新产品、促进效率、降低成本、提高盈利能力、激发创新和促进业务增长，使美国受益 ”。申请人打算“ 利用其设施管理综合知识，不断寻求、识别和实施创新解决方案和工具，以造福公司 ”。在主张其工作的国家重要性时，他强调了其过去的几个项目，包括实施二维码技术通过仪表板监控设施活动，以及在COVID-19大流行期间协调四个企业设施的同时消毒，以避免扰乱巴西最大的私营组织的运营。最终，申请人主张其事业将通过提高盈利能力、增加美国公司的客户组合和促进业务增长，广泛影响设施管理行业和美国经济。为支持其事业，申请人还提供了一封专家意见书和多封推荐信。

在回应审理主任要求澄清申请人拟议事业实质性质的补件通知（RFE）时，申请人提交了一份新的职业计划，称其打算开发“ 技术和商业提案，包括具有

[1] 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裁决中）的意见，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）。

最高生产力、技术和创新的设备和系统项目，旨在节约用水、节约能源消耗、[和]减少碳排放，以及其他可对区域和国家经济产生重大影响的环境影响。”在此过程中，他计划强调“提供安全、健康工作环境的可持续设施”，并“将其活动重点放在引入创新方法上，能够通过规划和维护可持续设施来改善公司交付服务和产品的流程”。申请人再次以其过去的项目作为其可从事的工作类型的示例，主张其事业将涉及详细制定和执行显著减少清洁过程中用水量、减少餐厅运营产生的有机废物以及实施机械化地板清洁等项目，以及其他改善运营的创新。鉴于设施经理协调的各种流程，申请人声称其事业将为企业带来诸多好处，包括降低运营成本、改善组织文化、增强安全性和准备性、资产管理、空间优化和减少停机时间。

审理主任认定，记录未能证明申请人拟议事业的国家重要性，因为申请人未能表明其事业将对设施管理领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式产生 Dhanasar 所设想的重大积极经济效应。

在上诉中，申请人声称该决定“包含许多法律和事实上的错误结论”，并概括性地主张审理主任关于其事业影响有限的结论有误。然而，除了表达对审理主任结论的普遍不同意外，申请人并未具体指明审理主任在其分析中如何出错。相反，申请人重申了相同的主张，直接复制粘贴了其补件通知回复中的重要摘录。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。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。仅此缺失即构成驳回的理由。Id. 尽管如此，基于下述理由，并经我们重新审查，我们同意审理主任的意见，即记录未能以优势证据证明申请人拟议事业具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，我们指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，我们“寻找更广泛的影响”，并指出“[一项]事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。”Id. 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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

在质疑审理主任关于其拟议事业影响有限的结论时，申请人主张“首先也是最重要的是，[他]拥有作为[设]施[经]理的广泛学术背景和专业经验，使他在该领域具有卓越的资格。”但这误用了Dhanasar框架。诚然，申请人的专业知识和在以往职位上的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，但第二项要件并不评估某项事业的前景影响，而是“将关注点从

拟议事业转移到该外国人身上。”同上。因此，虽然申请人的背景可能有助于描述其领域的性质和先前工作，但不足以确立其拟议事业的国家重要性。同样，申请人对其先前项目的依赖并不能确立其拟议事业的更广泛影响，因为他没有表明这些项目如何导致（或可能导致）该领域产生超出其前雇主和客户所获得利益的更广泛影响。

而且，尽管申请人在记录中的陈述反映了他打算“为企业的整体可持续性作出贡献，从而节省成本并……[减少]废物处置的负面影响”，但他没有提供足够的信息和证据来证明他可能对其潜在雇主或客户的业务运营产生的积极影响会达到国家重要性的水平。例如，申请人声称其作为设施经理的工作将“优化设施管理流程，从而提高生产力、改善人体工程学并减少资源消耗，[这将]不仅有助于环境可持续性，还能提高建筑运营的整体效率和成本效益。”然而，他没有进一步解释这些益处即使实现，将如何对该领域产生更广泛的影响。虽然他声明打算“制定技术和商业提案”以带来成本节约和可持续实践，但他没有解释这些项目的具体性质，以便确定它们对该领域的影响。未指明对该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Dhanasar at 893。在此同样，我们同意审理主任的意见，即记录未显示申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上对设施管理领域产生更广泛的充分影响。

此外，虽然申请人打算采用可持续方法，包括在其工作中减少清洁过程中的用水、节约能源和减少气体排放，这可能值得赞赏并与旨在促进可持续设施管理的联邦倡议相一致，但这并不确立其工作将达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。申请人没有以足够的证据表明这些方法将如何影响行业超出其直接雇主或客户的运营范围。

记录也未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区。”同上 at 890。值得注意的是，在主张其事业的经济影响时，申请人主要依赖设施管理行业的经济影响，称“[设]施[管]理[市]场……预计到2027年将达到15056亿美元。”但除了关于其事业将通过“创造新就业机会并提供培训和职业发展机会”带来实质性积极经济影响的宽泛陈述外，申请人没有提供预计就业数字，也没有具体解释其事业将创造何种“培训和职业发展机会”。尽管申请人工作可能产生的任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人没有充分解释直接归因于其拟议

工作的前景影响，也没有确立其事业将如何影响经济萧条地区。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，我们审查了V-L-博士和M-E-博士的专家意见书，并认定它们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。虽然V-L-博士认定申请人将“在一个”具有国家重要性的“领域工作”，但他们没有详细说明其具体工作的益处将如何延伸到申请人直接雇主或客户之外，也没有为其关于拟议事业将对该领域产生广泛影响的结论提供理由。此外，两份专家意见书都主要依赖设施管理行业的重要性来确立该事业的国家重要性。例如，M-E-博士认为，“有效的设施管理不仅可以通过创造效率实现成本节约……而且还对劳动力安全和体验产生积极影响”，[并且]“投资和管理可持续设施对经济具有净积极影响。”然而，虽然M-E-博士讨论了申请人过去的项目和成功，但他没有详细说明申请人的具体事业将如何为这些行业提供“国家甚至全球影响”。同上 at 889。USCIS可自行决定将作为证据提交的来自大学、专业组织或其他来源的陈述用作咨询意见作为专家证言。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。同上，另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，专家意见书的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于所有讨论的理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定他未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。参见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

命令：上诉被驳回。