MAR282024_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：29549395 日期：2024年3月28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）

申请人是环境工程师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（本法）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表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人有资格获得基于国家利益的酌情豁免工作要求。申请人负有以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明资格的举证责任。本法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (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。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，他们随后必须证明其有资格获得“基于国家利益”的酌情豁免工作要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准NIW，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

是否批准或否决NIW的纯粹酌情决定权完全属于USCIS。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与四个美国巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或否决NIW的决定属酌情性质）。

二、国家利益豁免

申请人持有相当于美国环境研究学士和硕士学位的国外同等学历。申请人将其拟议事业表述为通过改善废物和塑料管理、在美国实施生态系统恢复进程，为美国的可持续发展做出贡献。

在审查全部记录后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附加以下评论，回应上诉书面论证意见中涉及Dhanasar第一项要件的一些内容。见Matter of Burbano，20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Giday v. INS，113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Edwards v. U.S. Att'y Gen.，No. 19-15077, 2024 WL 950198, at *5 (11th Cir. Mar. 6, 2024)（与每一个其他美国巡回上诉法院一致，认定上诉审理者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟议开展的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。

申请人的律师在上诉书面论证意见中包含了似乎不适用于本案的论点。不清楚律师是否将其作为多份申请的模板使用，还是可能误将其纳入书面论证意见。似乎并非申请人律师误将内容纳入，因为部分无关论点确实包含与本申请人有关的信息。尽管如此，我们将讨论其中部分内容。该书面论证意见讨论了第一项要件的要求，然后指出审理主任的决定“包含误解和错误适用法律的情形，其程度超出无害错误，达到滥用自由裁量权的水平”。该书面论证意见区分了两种情形：未提交任何证据与提交证据不足。在此，申请人暗示审理主任在否决中的分析属于未提交任何证据以证明拟议事业国家重要性的情形。

申请人指称被忽视的证据包括其在证据请求（RFE）答复中提供的修订个人陈述，以及各种行政命令、政府报告、新闻文章、行业报告和小册子。除其个人陈述外，这些指明的文件与申请人的拟议事业无关，而是与该事业所属的行业或领域有关。我们注意到审理主任在决定中讨论了这份个人陈述以及申请人的其他陈述。审理主任注意到其在初始陈述以及RFE答复中提供的修订陈述中的主张，并认定部分修订与初始计划存在重大差异

以至于她不能将其作为本申请中的主张纳入，因为她必须证明在申请提交之日即符合资格。

关于报告和文章，我们不同意审理主任忽视了这些证据。审理主任指出，虽然这些材料确认该事业可能具有实质价值，但并未就其国家重要性作出此类证明。审理主任还指出，任何证据中均未提及申请人的拟议事业，而是笼统地聚焦于该领域和职业。因此，关于审理主任滥用自由裁量权并忽视这些证据的指控不能成立。申请人声称其提交的材料具有可行性并能证明其资格，这并非决定性因素，也与我们的审查无关。相反，作出该认定的是USCIS。见Matter of Caron International，19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（认定确定资格的适当实体是USCIS）；另见Matter of Skirball Cultural Ctr.，25 I&N Dec. 799, 806 (2012)。

接下来，申请人继续主张其处于不利地位，因为审理主任未对其提交的证据提供任何有意义的审查。申请人指出，在先前案件中，联邦法院曾指出，未能审视或讨论申请中全部证据的决定构成审理过程中的关键错误。为支持这一观点，申请人引用了Buletini v. INS，860 F. Supp. 1222, 1233 (E.D. Mich. 1994)。Buletini法院意见提到审理主任未能考虑该案申请人提交的所有形式的证据，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。这些是Buletini法院认定USCIS审理主任未能考虑的证据形式；法院并未表示审理主任必须讨论记录中的每一件证据。

我们注意到，在我们面前的上诉中，审理主任对案件提供了全面的分析，其深度超出我们通常所见，这对我们维持并采纳其决定起到了作用。尽管我们同意申请人的观点，即审理主任未直接讨论她认为对符合该计划资格至关重要的每一件证据，但她未能证明那些被遗漏的文件如何证明了资格。换言之，申请人未能证明审理主任未详细讨论每一份文件改变了案件结果。而这正是申请人的举证责任。当USCIS对申请提供有理由的考量并作出充分认定时，无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一件证据。Amin v. Mayorkas，24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)；Martinez v. INS，970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；aff'd Morales v. INS，208 F.3d 323, 328 (1st Cir. 2000)；另见Pakasi v. Holder，577 F.3d 44, 48 (1st Cir. 2009)；Kazemzadeh v. U.S. Att'y Gen.，577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；另见United States v. Teixeira，62 F.4th 10, 25 (1st Cir. 2023)（认定事实审理者“ 在作出认定时无需就每一处细枝末节的证据阐明其结论 ”）。

毕竟，仅仅证明机构决定中存在错误是不够的，申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)；Amin, 24 F.4th at 394。虽然我们同意审理主任并未讨论她所提交的每一种形式的证据，但申请人并未通过其上诉书面论证意见证明这些材料足以表明其拟议事业具有

国家重要性。由于申请人未能证明其因任何证据未获讨论而受到损害，即使我们同意这是一个错误，此种疏漏似乎也是无害的，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质没有影响时，可以不予理会。Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。"寻求因错误裁决而撤销判决"的一方"负有证明由此产生损害的举证责任"。Shinseki, 556 U.S. at 409（引用 Palmer v. Hoffman, 318 U.S. 109, 116 (1943)）；Molina-Martinez, 578 U.S. at 203。

申请人主张，审理主任在分析中描述其缺乏战略或方法以在行业内广泛复制其拟议事业的要素、达到可被视为与国家重要性相称的规模，这一分析有误。申请人称该分析不适用于第一项要件，而应属于评估申请人是否处于有利地位以推进拟议事业的第二项要件之下。虽然我们同意这些因素可在第二项要件下予以考虑，但我们不同意它们完全不涉及第一项要件。在此，我们将审理主任的分析置于上下文中看待，认为其对于该事业的国家重要性而言是适当的。一般而言，申请人应证明该事业将实质性惠及并"更广泛地影响该领域……"，并且"我们寻求拟议事业的更广泛影响"，以及"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。"Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们关注的主要部分在于证据是否突显了实际拟议工作的"潜在预期影响"。Id. 审理主任对申请人计划及其将如何在领域内更广泛扩展的分析，与Dhanasar要求中此处国家重要性的判断相关。换言之，在上下文中我们不认为这是审理主任的错误。

申请人将注意力转向其他所称错误，对审理主任分析中强调其主张的变更或增补的部分，以及在申请提交日期之后形成或似乎出现的证据提出异议。我们注意到，提交方并非被绝对禁止提交晚于申请提交日期的主张和证据，但这些材料不应提出新的资格主张或讨论仅在提交申请之后才产生的新协议。例如，申请人在RFE回复中提交的陈述主张了该事业可能在更广泛领域产生更大影响的新方法。这些方法未包含在初始提交中，似乎是对RFE的直接回应。

申请人在USCIS指出申请中的缺陷之后创建或产生的证据，不一定是独立和客观的证据。从根本上说，独立和客观的证据应是与待证明事件同时期、且在审理主任发出通知时即已存在的材料。See Matter of O-M-0-, 28 I&N Dec. 191, 197 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of Pineda, 20 I&N Dec. 70, 73 (BIA 1989)，其中提出最具说服力的证据是"与所涉事件同时期的书面证据"）。虽然审理主任有裁量权考虑新材料，但如果其选择这样做，新创建的证据通常比申请人在被通知缺陷之前提供这些证据具有更低的证据价值。See Innova Solutions, Inc. v. Baran, Case No. 18CV09732DDPRAOX, 2019 WL 5748215, at *4 (C.D. Cal. Nov. 5, 2019)（认定USCIS可以

因证据是在机构发出RFE告知申请人证据缺陷之后创建的而赋予其较低的证明力）。

即使将独立和客观证据问题搁置一旁，申请人进一步展开其论点，指出审理主任不当援引了一项先例决定（Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)），因为Katigbak中的禁止适用于特定分类和签证，而NIW"不是一种分类，而是在确定EB2签证资格之后进行的单独豁免评估。"（原文强调。）在此我们不同意，而且即使我们从分析中完全省略对Katigbak决定的任何考虑，申请人也未涉及有关在提交时证明资格的其他法律要求。

第一，8 C.F.R. § 103.2(b)(1)的规定部分要求"申请人必须在提交福利请求时确立其有资格获得所请求的福利。"第二，区域专员在Matter of Wing's Tea House, 16 I&N Dec. 158, 160 (Reg'l Comm'r 1977)中延续了这一推理，其中他们再次强调不得在基于未来事件具备资格之前获得优先日期的重要性。事实上，尽管申请人有相反主张，这一原则已被扩展至超出外国国民对所寻求分类的资格范围。例如，雇主必须确立其在提交之日支付所提供工资的能力。Matter of Great Wall, 16 I&N Dec. 142, 144-45 (Acting Reg'l Comm'r 1977)。该决定规定，申请不应在一套新的事实下变得可以获批。认识到Katigbak并非"与本案件完全吻合"，因为其涉及受益人的资格，Great Wall, 16 I&N Dec. at 145仍适用该推理。该决定规定：

在第六优先签证申请程序中，移民局必须考虑申请人工作邀请的实质，以便确定该工作邀请是否现实、工资要约能否得到满足，以及确定外籍人士是否满足令人满意地履行所提供工作的最低要求。由此可知，移民局的此种考虑必然聚焦于提交申请时的情况。本案中的申请人不能期望在发出工作邀请和向本局提交申请时，其在现实中无法支付工作邀请中所述工资的情况下，为受益人确立签证签发的优先日期。

（原文强调。）最后，在评估合伙协议的修订时，副专员指出"申请不能在未来某一日期、在申请人根据一套新的事实具备资格之后获得批准。"Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Assoc. Comm'r 1998)。Izummi决定进一步规定，USCIS不能"考虑仅在申请提交之后才产生的事实。"Id. at 176。"否则将使法规和规章所设立的优先制度及优先顺序沦为笑柄。"Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114, 117 (BIA 1981)。最终，要在事实上具有价值，申请必须在其提交之日即满足获批的法定和规章要求。Ogundipe v. Mukasey, 541 F.3d 257, 261 (4th Cir. 2008)。

在较晚日期就福利请求提交的任何额外证据，包括回应USCIS请求的证据，也必须确立"在福利

请求提交时的资格。"8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Robinson v. Napolitano, 554 F.3d 358, 364 (3d Cir. 2009)。"根据该规则，如果[提交方]仅在[福利]提交之后才具备资格，USCIS将拒绝[移民福利]。"Tingzi Wang v. United States Citizenship & Immigr. Servs., 375 F. Supp. 3d 22, 27 (D.D.C. 2019)（引用8 C.F.R. § 103.2(b)(12)）；Doe v. United States Citizenship & Immigr. Servs., 410 F. Supp. 3d 86, 100 (D.D.C. 2019)。

在结束对第一项要件的上诉讨论时，申请人指出，满足Dhanasar决定中各相关和相应要件的审查标准是优势证据标准。申请人随后陈述：

并非必然需要满足先例决定中提供的每一个可能的证据示例，才能证明拟议事业具有国家重要性。相反，只要申请人提供了充分证据，以优势证据证明拟议事业具有国家重要性，即达到标准并满足该要件。

在此，不清楚申请人在提及源自Dhanasar决定的"每一个可能的证据示例"时所指何意，因为她未对该概念展开阐述。然而，我们作出两点观察。

第一，Dhanasar 案本身在引用 Chawathe 案、25 I&N Dec. 第376页时，就优势证据标准下的要求作出了说明，并指出“ 申请人必须证明其更有可能而非不可能满足各项适格要件。 ”Dhanasar 案，26 I&N Dec. 第889页注8。第二，申请人仅简单声称其提交的证据以优势证据满足了 NIW 要求，这只是适用优势证据标准的一种敷衍做法。相反，我们在审查某一证据时遵循 Chawathe 案的推理，即评估其质量、审查其内容，并最终就该材料是否支持申请人的主张得出结论。该分析应使审理人员判定申请人是否以优势证据证明其主张为真实，以及这些主张是否足以满足法定和监管要求，此外还包括先例决定和机构指南中所阐述的对这些法律渊源的解释。归根结底，真相不能仅凭证据的数量来确定，而应凭其质量来确定。Chawathe 案，25 I&N Dec. 第376页（引用 Matter of E-M- 案，20 I&N Dec. 第77页、第79-80页（Comm'r 1989））。

换言之，满足该标准的过程并非仅仅是提交证据；它要求对这些材料的可靠性和相关性进行评估。申请人似乎并未将这些方面纳入其对优势证据标准的分析。而且，根据该移民项目判定证据能够证明何种事实，仍属于 USCIS 的职责，而非申请人的职责。参见 Caron International 案，19 I&N Dec. 第795页。因此，申请人关于先前提交的证据满足其举证责任的主张已被考虑，但对该问题不具有决定性。

裁定：上诉被驳回。