AUG262024_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：32717456 日期：2024年8月26日

对内布拉斯加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）

申请人是一名工业工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊才能的个人，以及对该分类所附工作要求行使自由裁量权的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作要求行使自由裁量权的豁免，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架，其中规定美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人确立以下事项时授予国家利益豁免：（1）拟议事业具有实质性价值和国家级重要性；（2）他们处于有利地位推进其拟议事业；以及（3）权衡之下，豁免工作邀请及因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第五、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院的立场，认定USCIS关于国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

II. EB-2分类

作为初步事项，为确立申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有证明美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。就EB-2分类而言，“ 高等学位 ”指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后加上至少五年专业领域渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，代替高于学士学位的学术或专业学位，申请人可替代性地提交证明美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，证明在获得学位后至少五年专业领域渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)、(k)(3)(i)(B)。符合条件经验的证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，并应包括写信人的姓名、地址和职务以及对所履行职责的具体描述，但如果该证据无法获得，将考虑其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

我们同意审理主任的认定，即申请人具有等同于美国学士学位的外国学位，如其工程文凭和俄罗斯大学的学校记录所示，表明其文凭相当于美国的四年制学位。

然而，我们不同意审理主任的认定，即申请人具有所要求的至少五年学位后专业领域渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为支持所需经验，申请人提交了一封来自G-Z-2（一家航空工厂负责人）的信函，称申请人于2018年1月至2019年10月（一年零十个月）在该厂担任生产工程师，然后于2022年1月至2022年9月（九个月）任职。该信函是他提交的唯一用于核实其学位后经验的证据，表明他在该航空工厂工作不到三年，且不清楚他是否全职工作。申请人承认，且其简历、文凭和随附的ETA Form-750清楚表明，他于2017年6月获得学士学位，随后仅在上述时间段2018年1月至2022年9月期间在该厂工作不到三年；他并未声称，且记录也未表明，他自那时起至提交申请前在该厂工作。虽然我们认可G-Z和申请人的陈述，即他还在同一工厂作为实习生工作了两年多，从2015年至2017年6月，但该经验不符合条件，因为是在获得文凭之前。因此，证据未能确立他具有所需的学位后经验，我们因此撤回审理主任的相反认定。3

III. 国家利益豁免

无论申请人的基础EB-2分类资格如何，他们仍必须通过满足Dhanasar的全部三项条件来表明他们值得自由裁量权的国家利益豁免，其中第一项

2 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。
3 审理主任未处理申请人是否基于特殊才能符合EB-2分类资格。在上诉中，申请人未具体声称他是具有特殊才能的个人。鉴于我们如下进一步讨论的认定对本上诉具有决定性，我们在此不独立处理该问题。

侧重于他们拟从事的具体事业的“ 实质性价值 ”和“ 国家级重要性 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的价值可体现在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域。在评估事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在预期影响。同上。

审理主任部分认定，尽管申请人的拟议事业具有实质性价值，但证据未能确立其具有Dhanasar框架第一项条件所要求的国家级重要性。我们同意。

申请人打算担任工业工程师以及行政和设施经理。在上诉中，他声称审理主任在评估其拟议事业所声称的国家级重要性时未考虑所有相关证据，且未能提供适当的分析。

作为初步事项，审理主任认定，申请人在回应证据请求（RFE）时提交的关于其作为其工程公司首席执行官（CEO）新职位的商业计划和主张，构成对其在提交时提供的个人陈述中所述拟议事业的重大变更。我们同意审理主任的认定。

如果申请人的 RFE 回复提出的是完全不同的领域或职业的活动，这可能被视为对申请的实质性变更，并在上诉中不予考虑。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Assoc. Comm'r 1998）（裁定申请人不得对申请作出实质性变更，以使原本有缺陷的申请符合 USCIS 要求）；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（规定申请人必须在提交申请时确立资格）；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Reg. Comm'r 1971）（同）。在随申请提交的个人陈述中，申请人明确表示其拟从事的事业是作为“ 独立承包商 ”担任“ 工业工程师 ”，并同时从事“ 行政和设施管理 ”工作。但其为回应 RFE 而提交的商业计划，在没有任何进一步解释的情况下，称他将开办并经营自己的公司，管理包括工程师在内的众多员工，并作为 CEO 领导该公司。该商业计划还仅将申请人列为 CEO，而非其最初提出的工程师或行政经理。此外，正如审理主任所认定的，该商业计划在没有任何独立证据的情况下，为其公司提出了若干预期员工人数和财务预测，而申请人最初提出的工作主要是作为独立工业工程师，缺乏任何创业目标或相关预测。因此，申请人角色的变化——从提交申请时的独立工程师和行政经理，到后来在回应 RFE 的商业计划中所描述的履行纯执行职能的企业领导者——妨碍了我们评估其拟从事的事业是否具有国家重要性。除了笼统地声称审理主任错误引用了 Matter of Katigbak 之外，申请人并未实质性地质疑审理主任关于 CEO 这一新角色实质性改变了其最初提出的独立承包商角色的认定，也未援引任何相关法律依据支持此种变更不属实质性的主张。

即使 RFE 回复中所描述的拟从事事业仅仅是对申请人初始陈述中拟从事事业的澄清，包括商业计划在内的全部证据仍不能表明其具有国家重要性。如前所述，在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响，并寻找可能表明国家重要性的证据。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 889-890。尽管

申请人拟从事的事业——作为工业工程师以及现在作为其工程公司的 CEO——具有实质性价值，但记录并未确立其具有雇用美国工人的重大潜力、产生实质性积极经济影响、在其职业和潜在客户之外广泛影响该行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。

在重申其拟从事事业具有国家重要性时，申请人主要依赖其简历、个人陈述、商业计划、支持信中所载的学历资历和专业经验，以及其在下级提交的行业文章中包含的相同市场信息，这些信息涉及其所称的工程和制造领域的重要性。他进一步重申，鉴于其背景和技能——他声称这些使其理想地契合市场及其高需求——其作为工程师和 CEO 的工作将产生实质性的积极经济和社会影响。但所引证据侧重于申请人的经验和专长，具体涉及 Dhanasar 的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。为根据 Dhanasar 第一项要件评估拟从事事业的国家重要性，我们着眼于其“ 潜在的预期影响 ”。Id. at 889。因此，就本案而言，我们评估的是他所拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家或全球意义，而不是评估其经验和专长，或基于其资历评估其所拟从事的领域或行业的重要性。Id. 在本案中，作为工程师和公司 CEO，申请人拟利用其专长和“ 最新技术 ”提供“ 创新、可持续且具有成本效益的工程解决方案 ”，以领导和扩展其公司。他还声称其公司将成为“ 值得信赖的行业领导者 ”。然而，记录中没有任何证据表明其所称的创新性、行业领先的方法已被或将被行业采用，在该领域产生了任何影响，或以其他方式具有深远影响。此外，他提交的行业报告（也已纳入其商业计划）总体上强调工程、制造和基础设施领域的重要性，而非这些领域与申请人具体事业相关的重要性。尽管我们承认拟从事事业可能对其职业和业务产生积极影响，但申请人未能有说服力地解释，且记录（包括其商业计划）也未表明其工作将如何如其所称在其业务和潜在客户之外对行业和美国经济产生更广泛影响。

例如，记录并未显示拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性的积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”，这些可能表明其具有国家重要性。同上，第890页。申请人的商业计划包括一份组织架构图和一份五年计划，其中列出他最初担任首席执行官，监管两名员工；到第五年，六名员工包括一名生产经理、运营经理、设计师、簿记员、销售与营销助理以及工程师。商业计划预计，到公司运营的第五年，其总收入将达到3.5百万美元，总支出接近2.9百万美元，剩余净收入约为610,000美元。然而，这些申请人声称代表潜在重大经济影响的数字缺乏可客观证实它们的佐证证据。此外，尽管商业计划还包括个人和组织计划以及一般职责描述，但记录，包括其商业计划、愿景性主张、支持信和行业报告，并未包含任何基于证据的理由来证明人员配置预测以及所称的运营扩张和员工人数增加的需求。记录也未反映其任何拟议服务是否会

实际帮助经济萧条地区。即使假设财务和就业预测准确，证据也未表明一家具有所述预测的小企业如何表明国家经济重要性。因此，记录并未确立申请人拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或将对经济产生可能表明国家重要性的实质性积极影响。尽管申请人继续强调其拟从事的事业还将通过间接创造数百个就业机会和衍生经济活动产生重大经济影响，但记录并不支持所称的间接影响将直接归因于其拟从事的工作。4

最后，记录还包括一些个人的来信，表明他们普遍愿意投资于申请人的公司并从其获取服务。然而，这些信件未包含任何关于申请人所称潜在投资将产生的经济影响的细节，也未涉及其具体拟从事的事业，或该事业如何在其自身业务和客户之外对该领域和行业产生更广泛影响。支持信也缺乏独立佐证证据，因为写信人仅陈述其一般意向，而没有任何具有约束力的具体条款。

尽管申请人继续表达其希望为美国工程行业及其经济做出贡献的意愿，但他未能以具体、有证明力的证据确立其拟从事的事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济或社会影响。See Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375-76（裁定在审查记录时，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量，包括相关性和证明价值）。因此，申请人未能证明其拟从事的事业具有 Dhanasar 框架所设想的更广泛的国家重要性。

由于所认定的拒绝理由——申请人无法满足 Dhanasar 的第一项要件——对本上诉具有决定性，我们拒绝审理关于审理主任认定其也未满足 Dhanasar 框架第二和第三项要件的其余上诉论点。See, e.g., INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（1976）（指出机构无需审理对最终决定不必要的争点）。

命令：上诉被驳回。

4 申请人还在上诉时提交了新文件，包括一封支持信、一份培训证书和一份修订后的商业计划，该计划现在预计到第五年将有29名员工（是最初人员配置预测的五倍），并包含调整后的财务数字，也增加了许多倍。但审理主任的RFE明确通知申请人证据不足，并给予其提交额外证据的机会，作为回应，他提交了包括其初始商业计划在内的材料。因此，我们拒绝在上诉时考虑新文件。8 C.F.R. § I03.2(b)(l l)（要求所有被要求的证据一次性一并提交）；Matter ofSoriano, 19 T&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（在申请人已被通知所需证据并在拒绝前获得合理机会提供该证据的情况下，拒绝在上诉时考虑新证据）。即使考虑更新后的商业计划，它也缺乏对增加预测的解释和独立证据，并且未能以其他方式确立国家重要性。