FEB142023_01B5203 · 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：24807538 日期：2023年2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）

申请人是一名土木工程师，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。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该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位offer要求将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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，其随后必须证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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依据框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项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；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人为持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人的学术背景包括其土木工程本科学位和工商管理研究生课程。她表示自己是一名土木工程师，拥有16年“项目管理、战略规划、企业扩张房地产分析及预算”方面的经验。她的工作包括对老旧建筑的内部（消防、电气和空调）系统进行现代化改造，以及监督大型商业建筑的施工和维护。自2003年以来，她一直担任巴西[已隐去]机构的资深工程师，指导“建设银行、银行分行、办公室、ATM和企业办公设施的施工项目的规划、管理和执行”。申请人对其拟议事业的描述如下：

我在美国的职业规划是作为土木工程师，为需要我作为土木工程师的专业知识、深厚经验和专长的美国建筑公司和商业基础设施开发商工作。我打算继续在商业建筑的建造和翻新方面提供有价值的服务，例如银行、企业行政办公室和其他能够促进商业活动并为美国经济做出贡献的设施。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份描述其拟议事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述、一封专家意见信、推荐信及其过往成就的证据，以及广泛讨论工程领域短缺和需求的文章。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格。他认定申请人已证明拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下豁免职位offer要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。

在补件通知中，审理主任指出记录缺乏证据以佐证申请人关于其拟议事业对土木工程领域具有广泛影响的主张。他还指出，尽管记录包含证明申请人成就的证据，但缺乏

[2] 记录显示申请人持有等同于2004年获得的美国工程学学士学位，其后拥有超过五年的土木工程师渐进工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人实现其拟议事业的计划或进展的证据，或来自潜在客户或投资者的兴趣证据。

申请人对补件通知的回复包括一份更新的个人陈述、一份日期为2022年6月的详细商业计划，以及各种文章和行业报告。在其更新的个人陈述中，申请人表示她打算在佛罗里达州成立一家咨询公司，提供土木工程服务。

在审查申请人的补件通知回复后，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、她处于有利地位以推进其拟议事业，或权衡之下豁免职位offer要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人未提交书面论证意见或新证据。她声称审理主任“未根据优势证据标准客观评估所有证据”，而是“施加了[一种]新颖标准”。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件——实质价值与国家重要性——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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

如上所述，审理主任认定申请人在土木工程领域的拟议事业具有实质价值。然而，他认定申请人未能证明其拟议事业将如何广泛影响土木工程领域以确立国家重要性。他指出，申请人成立自己的公司以推进其拟议事业的意图以及日期为2022年6月的商业计划系为回应补件通知而制作，并未证明其在2019年12月提交申请时即具备资格。[3]

为尝试支持国家重要性的认定，申请人提交了讨论科学、工程、技术和数学（STEM）职业在经济增长中的作用以及移民创业的积极经济影响的文章和行业报告。她通过提供STEM行业高增长潜力以及工程师需求和短缺的统计数据，强调STEM专业人士的经济重要性。同样，申请人引用了建筑和房地产领域增长潜力的统计数据。尽管有这些主张，记录中缺乏关于可归因于其具体工作和拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据。记录未显示申请人就业所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。Id. at 890。

[3] 申请人必须在提交时即确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

尽管申请人提交了描述工程对经济增长重要性的文章和行业报告，但其中许多报告并非专门针对土木工程领域。德勤和制造业研究所2018年的一份报告讨论了美国制造业的短缺问题，但未提及建筑、房地产或土木工程。2017年一份题为“面向4.0世界的工程转型”的报告讨论了管理者如何与工程师有效合作，但未提及土木工程师，申请人也未解释其与拟议事业的关联性。一篇题为“工程人才短缺现为头号风险因素”的文章具体涉及半导体工程，未讨论土木工程。2016年一份题为“工程与经济增长：全球视角”的报告并非专门针对土木工程，甚至并非针对美国的经济增长，申请人也未解释其关联性。一篇题为“美国所有房屋总价值：31.8万亿美元”的文章提供了美国某些市场房屋价值的统计数据，但申请人未解释其关联性，因为其拟议事业未提及房屋建设，且该文章未包含佛罗里达州（其拟设咨询业务所在地）市场的任何统计数据。申请人也未解释其他讨论移民和创业对经济影响的文章与其拟议事业的关联性。

尽管我们同意STEM领域很重要且可能成为国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。见同上第889页。申请人的大部分证据涉及行业和职业的重要性，而非其具体拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据及全部情况，我们仍认为它们不支持认定其具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还提交了其日期为2022年6月的商业计划书，以支持其拟议事业的国家重要性。申请人在对补证通知（RFE）的回复中称，她打算于2022年启动业务。该商业计划书日期为2022年6月，即申请提交两年多之后。正如审理主任所指出的，该文件直至审理主任于2022年2月发出补证通知后才制作。因此，我们同意审理主任的意见，即该证据不能证明申请人在提交申请时具备资格，而这是8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)所要求的。

即使该商业计划书在初始提交时一并提交，我们也认为该文件不能证明申请人拟议事业的国家重要性。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[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具有国家甚至全球影响。”同上第889页。尽管申请人称其在预算、改造和施工方面的经验将促进美国经济，但她未以充分的独立、客观证据支持这些主张。商业计划书中所述申请人公司收入和创造就业的预测在记录中亦无支持。证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已有

4 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。

并在使用的技能。证据也未表明申请人经验的运用将超出惠及其自身公司和客户的范围，或在土木工程领域产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将影响整个领域。

我们还注意到，申请人的商业计划书与其在对补证通知回复中提交的更新个人陈述不一致。在其个人陈述中，申请人称她将担任公司的首席执行官兼首席顾问，并将填补其他专业职位以在美国创造就业。商业计划书包含一份“人员预测”表，表明申请人公司将在五年内拥有六名员工。然而，在公司预测的五年中，每一年另一名个人被列为担任首席执行官兼首席顾问职位。申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。
申请人还提交了现任和前任雇主出具的专家推荐信，以及一份专家意见书，赞扬申请人的教育背景、经验、过往成就、个人品质及其取得的成果。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即个人处于有利地位以推进其拟议事业，这“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。同上第890页。此处的问题是申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

我们认可专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，他表示：“她在这一领域的工作对于在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国建筑公司具有实质价值和国家重要性……除了惠及美国建筑业外，她还可以帮助美国企业在海外开发跨境项目，特别是在拉丁美洲。”然而，他未详细说明美国企业在巴西和拉丁美洲的参与将如何对美国产生预期影响，包括对土木工程的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

此外，我们注意到申请人对其拟议事业的描述提到“美国与巴西公司之间的合作项目[……以]为美国公司提供新的商业机会并吸引外国投资进入美国”。然而，她未描述有意协助美国企业在巴西或拉丁美洲寻求项目，而专家意见讨论了这一点。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据，并主张审理主任施加了“新颖标准”的证明要求且未客观考虑证据。申请人未指明审理主任的标准，也未描述其与优势证据标准有何不同。申请人也未指明哪些证据未被考虑。申请人继续依据其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就，以及建筑和工程领域的重要性。

然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar框架第一项要件所要求的，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。5

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所规定的全部三项要件，我们认定她未确立其有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、其处于有利地位以推进拟议事业，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和补证通知回复提交的相同支持证据，未提供任何新证据。审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人在上诉中的主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。

6