FEB222024_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：2984 7734 日期：2024年2月22日

对德克萨斯服务中心决定的 appeal

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名建筑师和项目经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民分类的工作邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需工作邀请、并因此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进行 de novo 审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经 de novo 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 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。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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自由裁量性质）。

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

在随申请提交的确定性声明中，申请人表示她打算在美国担任建筑师和项目经理。具体而言，她陈述如下：

我在美国的职业计划是继续我的职业生涯，与需要我的专业知识、经验和专长的美国公司合作。我打算继续从事设计、保持良好工作关系，并识别建筑和项目管理领域的任何发展机会。我的目标是继续我的工作，协调所有建筑项目，利用我的经验和整体成功来领导公司开发新的建筑项目，最终使美国经济受益。

我迄今超过13年的职业生涯意义重大。如果我的豁免获得批准，我将直接为建筑和项目管理领域做出贡献，帮助为美国公司、机构、组织和基础设施等建造和设计功能性与美观的空间。实际上，我并未与其他美国建筑师和项目经理竞争，因为我的经验在于建筑、城市规划、项目管理、销售、企业和住宅市场、土木建设、项目执行、室内设计、详细设计、物流、产品存储、供应链和采购等领域。我将在满足对专家建筑师的迫切需求方面提供极大帮助。

她还表示，其拟议事业将通过创造就业和税收、促进跨境建筑项目（帮助美国公司与国际公司谈判合同，尤其是在拉丁美洲）、以及及时完成大型且高度复杂的项目，对美国产生潜在影响。关于潜在经济利益，她声称其拟议事业将为美国公司和拉丁美洲国家的利润丰厚市场抓住市场与投资机会、降低运营成本、增加房产价值、优化建筑结构完整性，并产生美国税收和创造美国就业。

初始提交材料还包括申请人的学历证书和简历副本、一封来自佛罗里达州家居改善公司的工作邀请信（提供她作为建筑师和项目经理的合同工作）、一封专家意见信、推荐信，以及支持其资格的行业文章和报告。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出虽然申请人的证据足以证明其拟议事业具有实质价值，但记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。[2] 审理主任认定，申请人未证明拟议事业将以符合国家重要性的水平影响区域或全国人口。因此，审理主任要求提供拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人的律师提交了一封信函，声称申请人的拟议事业“ 具有全国范围 ”，因为它将“ 对美国的关键商业和业务活动产生重大连锁效应——即服务于建筑行业。 ”律师进一步强调了申请人的职业历史和经历，指出她具有独特资格推进其拟议事业。

申请人还提交了一份明确声明，表明她打算发展自己的建筑事务所，~----------~ 具体而言，她表示其公司“ 将专注于提供综合建筑服务，包括设计与规划、项目管理以及施工监理服务。 ”为支持该主张，她提交了该公司商业计划的副本，其中表明她将担任公司首席执行官，并预计在运营第五年时雇用19名员工、实现约2.81百万美元的总收入。申请人还提交了其他行业文章和报告以支持其资格。尽管她最初表示打算在美国公司担任建筑师和项目经理，但其针对补件通知（RFE）的明确声明未再提及这一努力。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任指出，申请人未证明其拟议事业具有超出其自营公司的影响，且达到足以证明国家重要性的水平。审理主任进一步认定，申请人未证明其拟议事业将对建筑行业产生更广泛影响，并特别指出“ 仅限于美国单一机构或地区的利益在全国层面上可能过于微弱，以致无法认定拟议事业具有国家重要性。 ”

在上诉中，申请人的律师主张 USCIS“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误适用法律，损害了上诉人。 ”申请人还通过律师主张，审理主任忽视了证据

2 在此 RFE 之前，审理主任曾发出一份 RFE，指出申请人已证明其拟议事业的国家重要性。2022年12月6日发出的第二份 RFE 告知申请人，该认定系错误作出，并要求提供额外证据以证明其拟议事业具有国家重要性。

提交的材料，并提供了一份 brief，强调她作为建筑行业企业家的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明拟议事业的全国重要性。

关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据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. 第375-76页。换言之，申请人必须证明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。

首先，我们注意到申请人的拟议事业对于该事业是否具有全国重要性具有实质意义。参见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg'l Comm'r 1978）；另参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，175（Comm'r 1988）；另参见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l Comm'r 1971）。

如上所述，申请人在回应补证通知时提出了一个新的拟议事业，而非确立初始申请中所述拟议事业的全国重要性。申请人在补证答复中提出的新计划——即发展自己的建筑事务所并担任其首席执行官——描述了关于拟议事业的一系列新事实，且系在提交日期之后提出，因此不能追溯性地确立资格。3 据此，我们认定申请人对她的拟议事业作出了不被允许的实质性变更。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明她初始的拟议事业——为美国公司担任建筑师和项目经理——具有全国重要性。我们的结论是不具有。

在确定全国重要性时，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”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”同上。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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们

3 记录表明，她的建筑事务所于~2023年在佛罗里达州注册成立，距本案申请提交已近三年。

着眼于记录其工作“潜在预期影响”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响她的领域。同上，第893页。

如最初所述，申请人打算为美国公司担任建筑师和项目经理。在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，例如她的简历和经验、其公司的商业计划、她在该领域的工作、推荐信以及行业文章和报告，并主要依赖先前提交的证据和论点。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。4

例如，虽然申请人提交了前同事和商业伙伴的支持信，这些信件谈及她在巴西和安哥拉从事的各种建筑和设计项目中的才华和成就，但没有任何一位作者讨论最初所述的申请人的事业。相反，作者们主要关注申请人过往的工作经验和成就。尽管记录中包含关于申请人在建筑行业职业生涯的陈述，且尽管写信人赞扬申请人的资历并称赞她的工作，但申请人的经验和过往成就与Dhanasar框架的第一部分无关，而与第二部分相关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。无论是这些信件还是记录中的任何其他证据，均未提供关于申请人作为佛罗里达州建筑事务所的建筑师和项目经理的事业将如何积极影响该地区或行业（超出其雇主及其客户之外）的见解。再次强调，在确定全国重要性时，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”。同上。
记录中包含一封来自I
I
I建筑学教授的专家意见信，该教授得出结论认为申请人的拟议工作具有全国重要——性——但——该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的全国重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业历史和成就，并得出结论认为她“非常有资格从事这一事业”，但他的认定源于建筑行业整体的重要性，并特别指出由于气候变化和总体人口增长等因素导致企业项目和政府合同预期增长而对建筑师的需求。然而，根据Dhanasar，申请人必须确立其具体拟议事业的全国重要性，该事业的范围窄于申请人寻求就业的整体领域、行业或产业。该信件未提及申请人的拟议事业，即为佛罗里达州的美国公司担任建筑师和项目经理。因此，该信件不能确立申请人具体的拟议美国工作的全国重要性。参见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较少的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“在任何方面存疑”）。

4 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

申请人还主张，她的拟议事业具有全国重要性，因为美国面临严重的全国性建筑师短缺。此外，申请人声称建筑师以及建筑和设计领域对经济极为重要，且她的拟议事业将带来重大积极经济影响。为支持这些论点，她提供了大量讨论移民、创业、建筑行业以及建筑师短缺的文章和行业报告。虽然这些文章和报告提供了有用的背景信息，但我们审查的是事业本身以评估其更广泛的影响。这些材料并未具体描述申请人的拟议事业或其潜在影响，而只是关于一般主题的背景信息。此外，在确定全国重要性时，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 ”。同上，第889页。在此，申请人未能确立她的个人就业将如何影响全国建筑就业水平或更广泛的美国经济，以符合全国重要性。需要注意的是，根据Dhanasar框架，建筑师短缺并不使她的拟议事业具有全国重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

我们进一步注意到，申请人的律师在整份记录中援引这些报告和文章，主张申请人作为建筑师和项目经理、以及建筑行业企业家的拟议事业所具有的有利影响和国家重要性，在很大程度上由声誉卓著的机构和主要媒体报道。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并主张其拟议事业“ 通过促进建筑发展、经济增长和创造就业，与国家利益相一致 ”。然而，律师的主张并不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

申请人未能证明其打算从事其最初的事业，且记录中的证据未能表明该事业现实上具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济利益。因此，记录未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于 Dhanasar 框架下资格的其他论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7