FEB222024_02B5203 · 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：27441707 日期：2024年2月22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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现上诉至本办公室。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 Christo'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。

I. 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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其作为自由裁量事项值得豁免工作邀请要求，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]授予国家利益豁免，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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人是一名土木工程师，在金属脚手架及其他建筑支撑结构的施工方面拥有数年经验。他最初表示打算在美国继续从事该领域工作，包括培训建筑工人。审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士符合 EB-2 分类的资格。[2] 因此，上诉中的唯一问题是申请人作为自由裁量事项是否值得获得国家利益豁免。

Dhanasar 分析框架的第一项要件涉及拟议事业的实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。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。

在其对拟议事业的初步描述中，申请人表示他“ 寻求将其在土木建筑领域的经验带到美国，同时为该领域的专业人士提供培训，以满足团队、公司和其他工程师的需求。 ”经审查记录后，审理主任发出了补充证据请求（RFE），部分要求提供进一步证据以表明该事业符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件。作为回应，申请人提交了一份商业计划，涉及其在提交申请数月后创立并将领导的~----------'公司。他表示该公司将提供土木建筑服务，并且他将向其员工和其他建筑工人教授“ 高效和可持续的施工流程 ”。作为ll公司的董事和所有者，申请人表示他将“ 领导公司，负责协调公司的运营、商业和财务战略，并协调其他员工的工作。 ”

审理主任认定申请人的商业计划和 RFE 回应构成对其拟议事业的不被允许的实质性变更。申请人不得对申请作出实质性

[1] 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决定中）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）。

[2] 记录包括巴西~--------~的文凭和成绩单，显示申请人在五年学习后获得土木工程学士学位。此外，巴西雇主的两封信函确认他拥有该领域所需的五年学士后逐步提升的经验，足以确立其为持有高级学位的专业人士。

变更，以使有缺陷的申请符合 USCIS 要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于申请中的这一实质性变更，审理主任认定申请人拟议事业的国家重要性“ 存疑 ”，因此他未满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件。

在上诉中，申请人主张商业计划和 RFE 回应并非对其拟议事业的实质性变更，“ 因为该事业始终由在土木工程建设领域从事专业结构工作以及培训其他专业人士组成[原文如此]。 ”他进一步主张，RFE 回应针对了 RFE 中指出的缺陷，并对其拟议事业提供了更详细的解释。

RFE 的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求利益的资格。参见 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。在本案中，申请人在回应 RFE 时对其拟议事业作出了重大变更，将其性质从在美国公司担任土木工程师的雇佣工作，改变为作为企业家和其自己公司的董事工作。本办公室注意到，在其初始提交材料中，申请人表示其经验和技能“ 对任何向[申请人]提供职位的公司都至关重要 ”。此外，他未提及创办自己的公司或担任其董事，也未提及履行诸如“ 监督业务整体表现 ”、“ 确定公司服务内容 ”和“ 与客户保持持久联系 ”等职责。由于 Dhanasar 框架要求分析申请人所提议的具体事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其国家利益豁免资格具有实质性影响。因此，本办公室同意审理主任的认定，即申请人在其 RFE 回应中包含的新拟议事业是对申请的不被允许的实质性变更。

本办公室进一步指出，申请人必须在提交申请时满足所请求利益的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人设立和领导一家在其申请提交日期之后成立的新公司的计划，不能追溯性地确立资格。基于这些原因，本办公室将把分析重点放在申请人关于其拟议事业的初始陈述和证据上。

为支持其初始拟议事业的实质价值，申请人提交了关于政府投资基础设施计划的文章和报告，这些重建工作将由土木工程师主导。针对审理主任 RFE 提交的额外证据包括一份关于在建造抗飓风住宅中使用金属的报告。该证据足以确立申请人在商业领域拟议事业的实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，申请人强调了其“ 在金属结构方面的专业知识以及……其创新的培训方法 ”，并引用了英国皇家工程院（Royal Academy of Engineering）关于工程领域财务影响的报告。但如上所述，Dhanasar 分析框架第一项要件的重点是具体拟议事业的潜在前瞻性影响。对申请人技能和工作经验的考虑与第二项要件相关，在该要件中本办公室确定其是否处于有利地位以推进其拟议事业。而关于

整个工程领域经济影响的证据，无助于确立申请人具体事业的国家重要性。

申请人还表示，其教育、培训和指导其团队的计划将为美国公司带来效率提升和更好的成果，并且这将“ 将其事业带来的益处扩展至其直接影响范围之外 ”。他附上了一套翻译件，内容是其为先前在巴西的公司所编写的培训材料，涉及使用金属管搭建脚手架和其他结构。但申请人未解释其培训将如何调整以适用于聘用他的现有公司，或适用于美国建筑行业的工作和培训条件。

更重要的是，与Dhanasar案中申请人在中学和大学层面教授STEM科目的计划十分相似，本案申请人未提交证据表明任何此类培训会对土木工程或建筑领域产生更广泛的影响。Id. at 893。申请人提交了其前雇员的信件，这些雇员曾参加其培训项目，并表示该项目帮助他们在职业生涯中取得进步。虽然该项目无疑影响了参与其中的那些工人，并且如果在美国某公司内实施也有可能产生此种影响，但这些信件并未证明该益处会扩展至那些特定工人之外。

关于申请人拟议事业的国家重要性的其他证据包括一封工程学教授的信件，该教授审阅了申请人的教育记录和工作经历信件。他发表意见称，申请人“ 将对美国作出巨大贡献 ”，因为其拟议事业将创造就业并促进国家经济。然而，该撰写人未提供关于这些预测贡献的性质和程度的细节，也未提及支持其主张的证据。因此，该证据不足以帮助确立申请人拟议事业的国家重要性。

申请人还在上诉时提交了额外证据，包括关于美国建筑行业和外国投资的文章和报告。与上文讨论的先前提交的文章和报告一样，这些材料表明申请人的拟议事业在商业领域具有实质价值。但它们并未涉及其特定事业的国家重要性，因为这些材料关注的是建筑行业和外国投资的整体影响。

基于上述所有理由，我们认定申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性。因此，其不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

III. 结论

申请人作为持有高级学位的专业人士，符合EB-2类别的资格，但其未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件确立其资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar分析框架第二项和第三项要件的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)

（指出机构无需对最终决定所不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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）。

裁定：上诉被驳回。