JAN112023_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：22221372 日期：2023年1月11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，寻求以拥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。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，认定记录未能证明豁免职位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 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基础EB-2签证分类的资格，即作为拥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。

高级学位是指任何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加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其作为拥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。虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家

利益豁免申请的框架。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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. EB-2分类的资格

审理主任在其决定中未包含对申请人EB-2分类资格的认定。尽管申请人最初主张其作为具有特殊能力的人士符合资格，但在上诉中她表示其作为拥有高级学位的专业人士符合资格。记录包括她在巴西I I工程学院的文凭副本，授予其工程师称号，以及一份学术评估，结论是该学位等同于美国认证机构的土木工程学士学位。此外，申请人提交了三名前雇主的信件，证明她在获得学位后作为工程师受雇至少五年。该证据确立了她作为拥有高级学位的专业人士的资格，因此确立了她对EB-2移民签证分类的资格。

III. 国家利益豁免

申请人最初表示其拟议事业将是“ 继续在美国的跨国公司担任土木工程师，就涉及巴西不同项目开发的跨境交易提供不可或缺的指导。 ”在回应审理主任的否决意向通知（NOID）时，申请人提交了第二份陈述，其中她提议作为企业家及其自己公司的首席执行官工作，该公司将为建筑物建设、景观美化以及检查和维护提供施工管理服务。她还表示将寻求与美国政府机构的基础设施项目，提及现任政府的基础设施投资计划，并提供证据证明她在收到NOID后约两周在佛罗里达州成立了一家公司。

NOID的目的是通知申请人USCIS打算否决其福利请求并解释原因，并允许有限的回应期限，其中可包括额外证据。8 C.F.R. § § 103.2(b)(8)和(11)。在此，申请人对其拟议事业的初始描述不包括作为企业家成立自己公司或作为其首席执行官管理该公司的计划。申请人未证明为一家公司就巴西建设项目提供指导与成立并管理自己的公司是同一事业。本办公室认定，NOID回应提出了关于申请人拟议事业的新事实，该事实对其国家利益豁免资格具有实质性影响。申请人必须在提交申请时满足所请求福利的资格要求。8 C.F.R. §

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

103.2(b)(1)。申请人成立新公司并作为该实体的首席执行官提供服务的计划在提交日期之后形成，不能追溯确立资格。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

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——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。

如上所述，审理主任通知申请人其未证明其初始拟议事业具有国家重要性。虽然她最初提交了证据，包括关于一般土木工程师和美国建筑业状况的报告，但该证据并不涉及她关于就巴西建设项目向美国公司提供指导的具体事业。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，本办公室指出“ 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。 ”Id. 本办公室还指出，“ [一]项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在回应NOID时，申请人未提交支持其初始拟议事业的额外证据或论点，而是提出了一个新事业，这构成对其申请的不允许的实质性变更。然而，即使申请人在其初始提交中提交了关于其创办和管理自己企业的提议的证据，本办公室同意审理主任的意见，并认定记录未充分证明该事业的国家重要性。

本办公室首先注意到，尽管证据（包括申请人新成立公司的商业计划）多次提及拜登政府的基础设施计划，但未提供关于任何具体基础设施项目、甚至该公司将参与管理的基基础设施项目类型的信息。因此，它未证明该公司可能进行的任何与基础设施相关工作的潜在影响。

申请人在其NOID回应和上诉中还主张，其拟议事业将“ 带来增强和改善的建设与发展 ”，“ 为美国创造经济和社会价值 ”，并“ 促成美国就业岗位的产生 ”。关于第一点，她进一步表示她“ 为美国提供具有广泛影响的创新和改进 ”，并提及她为回应NOID而提交的陈述。虽然该陈述

表明她的工作将“促进创新的获取”，但未描述她的事业或她的公司将以何种方式创造和部署将对美国建筑业产生更广泛影响的创新。虽然该计划描述了利用现有计算机技术和社交媒体来推进申请人的业务，但未证明这些做法将对公司及其客户之外的领域产生影响。

至于申请人所称其公司将提供的经济价值和创造就业机会，商业计划包含预测：到运营第五年净收入超过800,000美元，并在同一时间段内创造44个直接就业岗位。然而，该计划未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释这些收入和人员配置目标将如何实现。因此，它未能证明申请人的企业将对建筑业或美国经济产生与国家级重要性相称的影响。此外，记录未表明该企业的所在地及其拟议运营属于经济萧条地区，或该事业否则将具有重大积极经济影响。

申请人最初的提议——为美国一家公司工作，就巴西的建筑项目提供指导——未能依据Dhanasar分析框架第一项要件以充分证据证明其国家级重要性，且申请人在回应审理主任的NOID时放弃了这一拟议事业，转而采用一项完全不同的事业。尽管这是对申请的不允许的实质性变更，但为支持这项新事业而提交的证据同样不足以确立其国家级重要性。因此，我们认定申请人未能证明其已满足第一项要件。

IV. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar框架第一项要件确立其资格，她不符合国家利益豁免的条件，也不应获得该豁免。尽管她在上诉中主张其满足Dhanasar第二项和第三项要件，我们将保留这些问题。2 基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果并非必要的认定和决定）。