JAN302024_05B5203 · 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：28963107 日期：2024年1月30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）

申请人是一名具有建筑项目管理背景的土木工程师，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免该分类的工作要求将符合国家利益。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，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369，375-76（AAO 2010）。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc.，26 I&N Dec. 537，537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，我们将驳回上诉。

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的人士。该法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年以上的逐步提升经验，等同于硕士学位。同上。

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，他们随后必须证明其值得“在国家利益”下酌情豁免工作要求。该法第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，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884，888-891（AAO 2016），提供了裁决国家

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任未裁定申请人是否符合 underlying EB-2分类。然而，记录显示申请人的外国学位等同于美国农业工程和土木工程学士学位2，且其在项目管理和土木工程职位拥有超过五年的逐步提升经验，二者共同证明其为持有高级学位的专业人士。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

因此，有待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。3

B. 实质价值与国家重要性

申请人在其“ 最终声明 ”中描述的拟议事业是成为建筑领域的企业家，通过发展和扩展其公司为美国经济及其社会福利做出贡献。该公司将从事住宅建筑和建筑服务，并有一个五年目标，即“ 提供低收入1,000平方英尺住房建设项目和低收入1,700平方英尺住房建设项目。 ”

审理主任发出了拒绝意向通知（NOID），部分要求更详细地描述申请人作为建筑行业企业家的拟议事业，并提供额外证据解释拟议事业的国家重要性。审理主任的NOID指出，表格I-140表明申请人打算“ 在建筑结构和设施的规划、设计和监督施工及维护中履行工程职责 ”。NOID注意到有关申请人领域劳动力短缺的证据，但认定其不足以证明其事业的国家重要性。审理主任还评估了申请人的商业计划，发现其中包含与档案中其他证据不一致的信息，包括公司的地址和电话号码，这些均在巴西。审理主任指出，缺乏可信的商业计划使其不足以证明其事业有潜力达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。

2 申请人拥有农业工程和土木工程两个本科学位，以及在巴西这些领域近二十年的工作经验。为证明这些资历，申请人提供了其学位、课程成绩单和足够详细的工作经验信的副本。
3 尽管上诉中未涉及，我们注意到审理主任在决定第二页错误地引用了不同的申请人和职业。经审查，类似于申请人上诉状中也错误地提到不同领域（航空），这似乎是笔误。

作为回应，申请人提供了先前提交的商业计划和“ 最终声明 ”的副本，以及额外的行业文章和报告，及其专业简历。在考虑申请人的NOID回应后，审理主任拒绝了该申请。

在上诉中，申请人声称审理主任在拒绝申请时“ 施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求 ”，但未指出任何具体例子。申请人进一步声称审理主任“ 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……对上诉人不利 ”。除法律另有规定不同标准外，“ 优势证据 ”是管辖移民福利请求的举证标准。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 375；另见Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035，1036（BIA 1997）；Matter of Sao Hoo，11 I&N Dec. 151，152（BIA 1965）。因此，“ 优势证据 ”是管辖国家利益豁免申请的举证标准。见一般USCIS政策手册，E.4(B)，https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人声称其已提供足够证据证明其国家利益豁免资格，但未进一步解释或指出审理主任在拒绝申请时适用了优势证据以外举证标准的具体实例。

Dhanasar的第一项要件侧重于外籍国民拟议开展的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在其“ 最终声明 ”中，申请人声称该公司将成为解决“ 美国缺乏负担得起的单户住宅这一重大问题 ”的有力贡献者。申请人提交了一份投资该公司的意向书，解释投资者将给他60,000美元以换取公司5%的所有权股份。他还描述拥有另外两名投资者（包括他自己共四名），初始投资总额为422,000美元，并决定在运营前五年再投资，总额为1,326,400美元。该公司将提供以下产品和服务：砖外墙住宅、木外墙住宅、灰泥外墙住宅、乙烯基壁板外墙住宅、纤维水泥外墙住宅和其他外墙住宅。其商业计划更详细地解释了这些服务。由于事业的 merit 可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域得到证明，我们认定该事业具有实质价值。同上。

在此，申请人的大部分证据依赖于有关基础设施危机、土木工程师和建筑经理专业人员短缺以及拜登政府将改善基础设施作为国家重要领域重点的行业报告和文章。虽然这些文章和行业报告解释了其领域的重要性以及移民对美国经济的贡献，但信息未讨论申请人的拟议事业或解释其如何具有国家重要性。此外，关于其声称“ 土木工程师/住宅建筑和建筑企业家的即将短缺 ”使其事业具有国家重要性，美国劳工部通过劳工证程序直接解决工人短缺问题。我们认识到住宅建筑行业的价值以及移民企业家在我们经济中的重要性，然而仅仅在重要领域或职业工作不足以确立拟议事业的国家重要性，正如我们在Dhanasar中所解释的。同上。

申请人还提供了关于吸引科学、技术、工程和数学（STEM领域）专业人士重要性的背景信息。USCIS政策指南规定了“ 与STEM学位和领域相关的具体证据考量 ”，但该指南并未表明STEM领域的每一项拟议事业都推定具有国家重要性。一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

我们还在Dhanasar中指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力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……很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。申请人主张，他“ 旨在通过提供低收入住房建设项目为经济做出贡献，从而增强建筑和项目管理 ”专长，这将“ ……超越[其]具体事业的范围 ”。他进一步声称，其事业与国家增强经济活动的倡议相一致，因为他将“ 把其在重大金融和商业主题方面的全球化知识不仅用于改善美国商业平台，还用于在其自己的公司内创造就业机会 ”。

在申请人商业计划的财务分析部分，预计该公司将在第五年创造16个直接就业岗位和27个间接就业岗位，累计工资支付总额为1,808,545美元，估计缴纳538,000美元的联邦所得税。然而，商业计划未充分详述其财务和人员配置预测的依据。无论如何，申请人未能证明，即使基于这些缺乏支持的预测，其活动也能提供Dhanasar所设想的“ 实质性经济利益 ”。

为支持其主张，申请人声称该公司的三个办公室将位于小企业管理局指定的历史上未充分利用商业区（HUBZone）内。4 然而，申请人未证明其企业符合HUBZone认证的要求。此外，就申请人试图将其企业位于HUBZone等同于Dhanasar对“ 经济萧条地区 ”创造就业和经济影响的强调而言，证据未能证明该公司有能力获得HUBZone认证，也未充分解释仅仅将其办公室设在HUBZone内如何构成“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。

申请人还提交了一封来自._____.教授的的信函，声称可证明其事业具有国家重要性，因为该事业将创造就业并为

4 HUBZone计划促进未充分利用商业区的企业增长，目标是将联邦合同金额的百分之三授予获得HUBZone认证的公司。参见https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。在HUBZone内经营企业具有若干优势，包括有资格获得联邦合同优惠、获得预留合同以及潜在的税收激励。Id. 寻求HUBZone认证的企业必须确保其企业由美国公民、社区发展公司、农业合作社或印第安部落拥有和控制。Id. 此外，企业的主要办公室必须位于指定的HUBZone内，且必须是大多数员工从事工作的地点。Id.

美国经济做出贡献。该信函解释说，建筑业正在增长，随着整体建筑活动的增加，预计将需要像申请人这样的建筑管理人员。该信函解释了学校、住宅、办公楼、零售店、医院、餐馆和其他结构、新道路、桥梁和下水管道系统的建设正在升级或更换。该信函还提到，美国正在投资基础设施，建筑支出正在上升。该信函专门讨论Dhanasar第一项要件的部分由关于建筑业重要性以及建筑管理人员在该行业中作用的一般信息组成。教授强调了该领域和行业如何增长（例如，“ 房地产建筑合计为国民经济产出贡献了115万亿美元。 ”）。他还补充说，COVID-19大流行创造了更多希望更大住房的居家工作者，导致更多住房建设。教授没有具体针对申请人（或其拟议事业）详细阐述这一点。值得注意的是，教授对大型单户住宅的强调与申请人建造经济适用房的拟议事业不同。我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予其较少权重。Id.

此外，申请人的简历和推荐信仅涉及其作为农业和土木工程师以及建筑项目经理的过往成就，但未证明其事业“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的推荐信讨论了其成功处理过往项目、其作为工程师和项目经理的专长、其在降低成本和提前完成项目方面的成功、其专业精神和工作伦理，以及其作为学生对学术研究的贡献。虽然我们承认申请人为其雇主做出了宝贵贡献，但其专长涉及Dhanasar的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

在此，记录未显示申请人的拟议事业将在足以达到国家重要性程度的层面上充分超越其客户，从而更广泛地影响建筑或项目管理领域。他也未证明其拟从事的特定工作提供有助于进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人未证明其具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于可直接归因于其未来工作的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于申请人未充分证明其拟议事业的国家重要性，因而未满足Dhanasar分析的第一项要件，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本来就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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的第一项要件，我们认定其未证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。