JUL082024_16B5203 · 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：31457706 日期：2024年7月8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，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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驳回了申请，认定记录未能证明申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项上诉至本办公室。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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逐步提升的经验，等同于硕士学位。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合具有特殊能力人员的资格，但未根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性，因此必须驳回上诉。此外，经重新审查，本办公室将撤回审理主任关于申请人有资格获得所请求EB-2移民分类的认定。

A. 国家利益豁免

Dhanasar第一项要件——实质性价值和国家重要性——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。

在初始申请中，申请人主张其打算在建筑行业担任土木工程师，称其“在美国的主要目标不仅是提升[其]在新建筑模式方面的能力，还要成为展示良好成果并对

2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在具有特殊能力人员情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 参见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裁决中）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）。

美国建筑业做出贡献的资产。”具体而言，申请人计划在佛罗里达州I I经营一家纱窗围栏建筑公司。根据申请人的初始商业计划，该公司将专门建造纱窗围栏、阳光房、门廊围栏，并提供这些结构的维修服务，以便其客户能够“无忧享受其户外区域并改善生活质量”。除商业计划外，申请人还提交了个人陈述、推荐信以及其教育和职业背景的证据。4

针对审理主任要求补充信息和证据以证明其事业实质性价值和国家重要性的补件通知（RFE），申请人提交了一份新的商业计划，涉及一家土木工程咨询、顾问、管理和培训公司。根据申请人的新商业计划，除建造纱窗围栏、阳光房、门廊围栏及提供相关维修服务外，其现在还打算提供土木建筑和城市规划咨询、高端公寓顾问服务，以及面向土木工程、建筑和公寓管理领域专业人士的培训课程。申请人主张其公司打算“通过创新工程和设计解决方案将住宅空间转变为福祉和功能性场所”。其还声称公司的影响将超越直接客户，因为公司将提升行业标准、提供教育和发展、实施创新解决方案、促进客户最终用户更好的生活质量、创造就业并刺激当地经济，以及促进环境责任。除修订后的商业计划外，申请人还补充了额外推荐信，并引用了若干行业文章和报告，讨论建筑行业、土木工程行业、培训和职业咨询行业、围绕科学、技术、工程和数学（STEM）领域以及关键新兴技术（CETs）的国家倡议，以及移民企业家对美国经济的影响等各种主题。

审理主任在认可所提交证据的同时认定，虽然申请人已确立其事业的实质性价值，但记录未能确立其国家重要性，因为该公司不具有雇用美国工人的显著潜力，也未产生实质性经济影响，尤其是在经济萧条地区。

在上诉中，申请人表示其质疑审理主任对其申请的评估，但未指出审理主任决定中任何具体的法律或事实错误结论。相反，其仅概括性地重申此前向审理主任提出的关于其事业国家重要性的相同论点。提起上诉的理由是为受影响方提供途径，以补救其在先前程序决定中所认为的法律错误结论或事实陈述。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。仅对审理主任的决定提出笼统异议，而未指出其认为驳回决定中不正确的具体方面，申请人未能充分指明其上诉的依据。Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。仅此即为驳回的理由。8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其

4 虽然本办公室可能不会逐一讨论记录中包含的每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性以确立其资格，因此必须驳回上诉。

在Dhanasar案中我们指出，在判断国家重要性时，相关问题并非申请人可能从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Dhanasar，第889页。因此，我们“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“[某]项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

在上诉中，申请人主张其公司“因佛罗里达地区不断扩大的市场日益增长的需求而成立，该地区对创新和可持续住房的需求正在上升。”据申请人称，其公司“不仅仅是一家服务公司；它是一个旨在彻底改变住宅土木工程行业的实体，推动重大进步，其影响波及整个供应链和整个社会。”然而，证据并不支持此类主张，也未以其他方式证明其事业将直接对该领域产生超出其直接客户影响的更广泛影响。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。见1756, Inc. v. US. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。同样，Dhanasar案中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响，仅惠及申请人潜在客户的活动，如商业计划中概述的服务，不会在该领域产生更广泛影响。Dhanasar，第893页。

同样，申请人关于其公司将提供的培训和教育课程的主张也不能证明其事业的国家重要性。他声称这些课程每年将覆盖“720人，五年内为市场培养3,600名高素质专业人员”，这将“在建筑行业培养关键技能”，并“促进基础设施发展”。然而，申请人未解释这些课程的具体性质，也未证明即使其课程覆盖3,600名专业人员，它们会在该领域产生更广泛影响，或达到与Dhanasar案所设想的国家重要性相称的知识传播水平。同上，第889页。无支持的断言和推测没有证据价值，不足以证明提交方已履行其举证责任。见Matter of Mariscal-Hernandez，28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

此外，尽管申请人还主张其事业具有国家重要性，因为它与多项联邦政府倡议相一致，包括对CETs的兴趣、STEM推进、对创建可负担和可持续住房的预算关注，以及劳工部对培训专业人员的关注，但这些主张同样缺乏说服力。我们认可记录中的证据反映了美国政府对技术进步和技术竞争力的关注，但申请人未充分解释并以证据支持其拟议事业将如何对这些广泛的政府倡议产生国家影响。例如，尽管申请人主张其公司“在关键

和新兴技术（CETs）方面处于战略位置，可发挥关键作用”，因为其公司可能在量子信息技术、自动化基础设施、生物样本库和互联交通领域扩展和培训，但他未解释其公司将如何在这些领域扩展，从其商业计划中也看不出这一点。申请人上诉书面论证意见中引用的行业文章和报告可能证明STEM进步和CETs的总体重要性，以及建筑和土木工程行业总体的重要性，但相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，申请人依赖有关这些行业的一般背景信息和统计数据缺乏说服力。

最后，我们同意审理主任的结论，即申请人未证明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。”同上。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。在上诉中，他声称到运营第五年，其公司将直接雇用“最多18名永久和佣金制员工”，根据各种行业计算方法，这将带来最多96个间接就业岗位。此外，申请人表示，到运营第五年，他预计其公司年收入将达到4,612,483美元，年度联邦税收为592,869.28美元。值得注意的是，申请人未解释其就业和收入预测的依据。然而，即使该事业的收入和就业创造预测得到充分佐证，它们也不能证明该事业将以达到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议就业数字和收入将如何影响预期运营地区。此外，在主张其事业的经济影响时，申请人依赖一般建筑管理、土木工程服务和培训领域来证明其事业的经济影响；然而，申请人必须证明任何所称经济利益将源于其具体事业。同上，第890页。

基于上述理由，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

B. 基础类别的资格

尽管由于申请人未满足Dhanasar框架第一项要件，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们也将撤销审理主任关于申请人符合EB-2移民类别资格的裁定。

审理主任认定申请人通过满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)和(F)的标准，符合特殊能力个人的类别资格。5 然而，

5 审理主任的决定在关于基础EB-2类别的裁定方面包含不一致的表述。具体而言，尽管审理主任认定申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六项标准中的三项，但审理主任称满足这些标准即使其符合EB-2移民类别资格，即“持有高级学位的专业人士”。这似乎是无害错误，因为审理主任依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)的标准来确立申请人的EB-2类别资格。

如前所述，仅满足至少三项标准并不能确立申请人对此类别的资格。在此，审理主任未进行最终实质审查，以评估证据整体是否证明申请人被认可为在科学、艺术或商业领域具有显著高于通常水平的专业知识。见一般6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。此外，我们认定记录未证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准（因成就和对领域的重大贡献而获得认可），并将撤销审理主任的相反结论。

审理主任依据讨论申请人在_____任职期间成就的信件来满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准。然而，尽管这些信件赞扬申请人的“分析能力”、“主动性”和“交付卓越”，以及对其分配项目的贡献，但它们并未确立对其领域的成就或重大贡献。相反，这些信件仅认可申请人对雇主及其客户的普遍贡献，而非对整个行业的贡献。因此，申请人未满足该标准，我们撤销审理主任的相反结论。

由于解决有关申请人根据Dhanasar分析框架第一项要件申请国家利益豁免资格的问题对本上诉具有决定性，就申请人的EB-2类别资格发出补充证据请求以进行进一步调查和分析将无法律意义。尽管如此，申请人在未来请求EB-2移民类别的任何申请中应准备好处理该问题。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明自己符合资格或在自由裁量上值得获得国家利益豁免，故上诉被驳回。鉴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对申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的考量。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终裁决并非必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，若申请人在其他方面不符合救济资格，则拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。