JUL312023_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：26662852 日期：WL. 31, 2023

对内布拉斯加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）

申请人是一名工业工程专家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此 EB-2 移民分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任撤销了此前已批准的申请，1 认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的 EB-2 分类资格。审理主任还认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、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重新审理。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果博士学位

1 审理主任认定本签证申请最初系错误批准，并在撤销前发出了撤销意向通知。

是该专业通常要求的，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

在科学、艺术或商业方面的特殊能力，是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。

为符合在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人资格，申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立此分类的资格。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，以决定证据的整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

如果申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的资格，则其必须随后证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作要求行使酌情的豁免。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 (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）可作为酌情事项2，在申请人证明以下内容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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类资格

审理主任认定，记录未能证明申请人符合基础 EB-2 分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。基于下文所述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人符合 EB-2 分类资格的结论。

审理主任认定申请人不符合高级学位专业人士资格，理由如下：第一，她的高等教育硕士学位与其拟议事业领域或工业工程无关；第二，雇佣信表明其五年学士后工作经验并非在专业领域或工业工程领域。在上诉中，申请人主张其高等教育硕士学位与工业工程相关。

2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

记录显示，申请人于 2017 年 4 月从l ~获得商业工业工程学士学位，并于 2019 年 4 月从同一l ~获得高等教育专业硕士学位。申请人提交了两个学位的官方学业成绩单以及一份学术评估，证明其学士学位等同于美国工业工程与管理理学学士学位，其专业硕士学位等同于美国教育学理学硕士学位，侧重于高等教育。

申请人的高等教育硕士学位符合“ 高级学位 ”的定义，因为根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)，它是“ 任何 ”高于学士学位的外国同等学位。因此，本办公室撤回审理主任在此事项中的决定，并认定申请人已基于其持有等同于美国学士学位加硕士学位的证据，确立了其作为持有高级学位的专业人士的资格。3

由于申请人已确立作为高级学位专业人士的基础 EB-2 分类资格，本办公室无需处理其特殊能力的主张。

B. 国家利益豁免

本办公室现在转向申请人在 Dhanasar 下的国家利益豁免资格。经审查记录，本办公室同意审理主任的结论，即申请人的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。4

1. 拟议事业

申请人最初称其职业为互惠生，且未在表格 I-140（外籍工人移民申请）上提供其拟议就业的职位名称。相反，申请人提交了一份陈述，描述其拟议就业如下：

我的目标是作为工业工程专家工作，我的目的是领导工业流程的不同领域，运用我作为陪审员和质量控制示范者的经验，实施新技术和信息系统，融合现代商业管理工具。开展研究以改进生产流程，从而为组织和企业内的事件提出解决方案。

申请人对拟议事业的最初描述，除其打算作为工业工程专家与未指明的组织和企业合作或为其工作、管理工业流程不同方面的意图外，未提供任何其他细节。申请人也未提交任何证据文件以支持其拟议事业如何满足 Dhanasar 的三项要件。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示她将通过其公司 I I 提供商业工业工程服务，并提交了其“ 商业计划简历 ”。该商业计划称申请人的公司是“ 第一家

3 由于申请人已基于其学位符合第二优先移民分类资格，本办公室无需确定其五年学士后工作经验是否在专业领域。
4 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

在拉丁美洲将工业工程和建筑服务整合为一个整体的公司 ”，从而将拟议事业扩展为 “ 在全球层面 ” 提供工业工程咨询和建筑服务。

在回应审理主任的撤销意向通知（NOIR）时，申请人提交了另一份修订陈述，进一步扩大了其拟议事业的范围，并改变了其公司服务的重点如下：

我打算在工业工程的不同领域工作；工程学是多学科的，专注于对公司发展至关重要的知识职能，例如生产、行政、财务和经济。我的重点是生产力。工业工程师正在分析如何减少时间、成本、材料，并简化零件的装配等。对我而言，能够为这个国家贡献我的知识是一种荣幸；能够将我的公司从巴拿马带到美国，同时帮助其他公司成长并为美国经济做出贡献。

申请人包含了一本宣传册，说明公司的使命是通过 “ 记录公司的流程，使他们能够在手中拥有一本手册、指南、杂志或配方，以当前市场的最高标准和质量 ” 来 “ 提高企业的生产力和质量 ”。作为其项目的样本，申请人提交了一本带有彩色插图的西班牙语食谱小册子，以及另一本详细说明制作面粉玉米饼整个过程的册子。

在上诉中，申请人再次将其拟议事业改为以下描述：“ 我在美国的拟议总体努力是在国家层面从事工业和商业谈判，以及通过我作为顾问的经验和政府联系（如巴拿马商会）为改善那些经济萧条公司的生产力做出贡献。 ” 申请人在上诉之前未曾讨论过从事商业谈判或与经济萧条公司合作。

根据记录中的证据，申请人未确定一个具体或一致的拟议事业。如在其初始申请中所述，其拟议事业涉及作为工业工程专家与未指明的公司或企业合作。相比之下，其RFE和NOIR回复表明重点转向企业所有权。此外，虽然RFE回复称其公司将提供工业工程和建筑服务的组合，但NOIR回复将其公司的重点改为创建标准化业务手册以提高生产力。

申请人不得为努力使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求做出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。在此，当审理主任在RFE或NOIR中要求申请人提供有关其拟议事业的更多细节时，申请人通过大幅改变事业做出回应。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立其寻求福利的资格。

8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合变得符合资格后予以批准。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。因此，我们将不考虑申请人在回复审理主任的RFE和NOIR时对其拟议事业所做的变更，或上诉时提交的新证据。

2. 实质价值和国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如上所述，申请人在记录中的陈述未提供一致、具体的拟议事业，并包含重大变更。因此，我们无法根据第一项要件适当评估其事业，并认定申请人未证明该事业的实质价值和国家重要性。

在确定国家重要性时，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“外国人拟从事的特定事业”。同上。我们还查看记录拟议事业“潜在预期影响”的证据。申请人声称其作为商业工业工程专家和顾问的事业涵盖商业、工程、财务、技术甚至建筑领域的各种学科，并将为美国做出重大经济贡献。但记录未提供任何充分、具体的信息和证据，说明其拟议事业或其预期影响达到国家重要性水平。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Atty 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）。

此外，申请人未证明其拟议事业将如何如Dhanasar所设想的那样实质性惠及工业工程领域：“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未提供任何证据表明其技能不同于或改进了美国已有和正在使用的技能。

我们还指出，“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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，at 890。然而，申请人未证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我们的国家提供其他重大积极经济影响。在没有关于其公司可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示其事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。同上。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。申请人未提供证据支持其作为一名商业工业工程专家为一个或多个雇主工作将产生重大积极影响，或将产生超出那些雇主的更广泛影响。

为一个或多个雇主工作将产生重大积极影响，或将产生超出那些雇主的更广泛影响。

基于上述，我们认定申请人未证明拟议事业的实质价值和国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝触及并在此保留申请人关于其在第二和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果不需要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项的国家利益豁免资格。基于上述原因，上诉将被驳回，每一项均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。