JUN222023_04B5203 · 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：26958902 日期：2023年6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）

申请人是一名建筑工程工程师，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移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。该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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑以下因素，包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外籍国民的资格性质或拟议事业，外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外籍国民的贡献中受益；以及外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。[2] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人在表格I-140上最初声明其拟议就业为“ 建筑和工程经理 ”，并提交了“ 职业计划与声明 ”，将其拟议事业描述如下：

我在美国的职业计划是继续我的职业生涯，在美国担任建筑工程项目经理，为需要我专业知识、经验和专长的美国建筑公司工作，主要是在开发道路和桥梁方面。

[2] 审理主任在2022年4月8日发出的补充证据请求（RFE）中作出此认定。申请人提交了巴西Universidade [已隐去]土木工程硕士学位的文凭和成绩单，以及一份学术评估，显示其外国学位等同于美国高级学位。

申请人补充道：“ 我还可以利用我在巴西的知识和广泛人脉，为美国的建筑和建设公司争取投资并增加公司收入。 ”申请人对拟议事业的初始描述除其打算继续为未指明的美国公司担任建筑工程项目经理外，未提供任何其他细节。申请人声称其拟议事业具有国家重要性，因为对建筑工程专业人士有很高需求，并且他将“ 最肯定地推进美国建筑和民用基础设施发展 ”，通过规划、设计和建设商业基础设施；管理技术和施工团队；促进跨境建筑项目；与供应商和制造商谈判合同；以及改善开发项目的结构完整性。

审理主任的补充证据请求（RFE）要求提供进一步信息和证据，证明申请人满足Dhanasar框架的三项要件。作为回应，申请人提交了“ 最终声明 ”，将其拟议事业修订如下：

我打算继续利用我在土木工程领域超过三十五（35）年的经验和服务中获得的专长和知识，在佛罗里达州、佐治亚州和阿拉巴马州开发一家建筑公司[已隐去]。我的公司将向政府、商业和住宅项目提供铝和玻璃结构（幕墙、店面、玻璃隔断、淋浴围栏等）。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的举证标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，特别是申请人的简历、商业计划和最终声明、其在该领域工作的文件、推荐信和行业报告。

关于此事项的举证标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任分析了申请人的文件并权衡了其证据，以评估其是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人拟议事业的性质不明确。申请人的初始提交包括关于其作为建筑工程项目经理的职业以及其打算为美国公司工作以建设商业基础设施（如道路、桥梁或高速公路）的概括性陈述。然而，在回应审理主任的RFE时，申请人将其拟议事业变更为开发自己的公司，该公司将为住宅和非住宅建筑提供和安装铝和玻璃结构。

一般而言，我们会考察记录申请人工作“潜在未来影响”的证据。然而，申请人前后不一的陈述和主张使其工作重点及拟议事业的性质变得模糊不清。申请人的初始陈述反映其意图作为建筑工程经理直接受雇于美国公司以修建道路和桥梁，而其修订后的陈述则表明他将经营自己的公司并安装铝制和玻璃结构，如隔断、墙壁和店面。我们无法确定申请人是打算同时从事其所描述的两种职能，还是仅从事其获得的第一份工作。因此，我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法依据Dhanasar案所界定判断其具有实质价值和国家重要性。申请人必须以独立、客观、指向真相所在的证据解决记录中的模糊之处。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人在上诉中主张，其通过此前提交的关于其在该领域专业知识和经验的文件以及讨论其作为建筑工程师的知识、技能和工作经验的支持信，证明了国家重要性。然而，这些文件涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业依据Dhanasar的第一项要件是否具有国家重要性。

申请人的简历和推荐信仅涉及其作为建筑工程师影响其工作场所的过往成就，并未涉及拟议事业“潜在未来影响”的国家重要性。这些信件详细描述了申请人成功处理过往商业基础设施项目，尤其是0[已隐去]桥梁的施工和检验，并证明其技术能力、胜任力和专业水准。我们承认申请人过去为其雇主在建设项目中作出了宝贵贡献，但其未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的未来影响达到国家重要性的水平。

推荐信未涉及申请人的拟议事业，也未解释该事业将如何如Dhanasar案所设想的那样使美国实质性受益：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”Id. at 893。一位土木工程师兼0[已隐去]桥梁项目的顾问表示，他与申请人合作发表了两篇科学文章，但并未表明申请人的技术技能和能力在某种程度上不同于或优于美国已有并正在使用的技术技能和能力。

申请人还基于此前提交的行业报告和文章主张其拟议事业具有国家重要性。申请人提交了涉及各种主题的广泛文章和报告，例如建筑领域对促进美国基础设施增长的重要性；房地产行业前景及经济适用房短缺；制造业和工程行业的人才短缺；以及移民和移民企业家对美国经济作出的宝贵贡献。我们认可建筑行业和职业的价值，以及已

成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

相反，我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项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。 ”Id. at 890。

我们注意到，申请人提交了一份由_____出具的意见书，该人是纽约某学院（ollege of New York）的数学兼职教授。该意见书总体上论述了巴西经济是世界上最大的经济体之一，以及美国为在巴西赢得建筑和施工项目所做的努力。I_____随后得出结论称，申请人的工作具有国家重要性，因为其作为建筑师的专业知识和技能将使在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国建筑公司受益。然而，该意见书并未表明任何可具体归因于申请人拟从事的为一家美国公司担任建筑工程经理的工作对美国经济的影响或就业创造。此外，申请人在审理主任发出补证通知（RFE）后提交的修订陈述和商业计划，均未提及其自己公司与巴西公司之间的任何合作项目，也未提及其公司正积极瞄准在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低的权重。参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。
申请人声称其公司！_____将促进就业创造并提供实质性经济利益，因为其商业计划的五年预测估计工资为4.7百万美元、为美国工人创造64个新工作岗位、销售税超过9.4百万美元。然而，商业计划本身并未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划及其本人陈述中的主张外，申请人未提供佐证证据，证明其公司的人员配置水平和商业活动将在佛罗里达州、佐治亚州、阿拉巴马州或美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其依据第二项和第三项要件符合资格的主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；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）。

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获得国家利益豁免的资格。本

上诉将基于上述理由被驳回，每一项均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。