MAR192024_09B5203 · 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：29828150 日期：2024年3月19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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但其未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo'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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求获得自由裁量的“ 国家利益 ”豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 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决定中）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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示其打算继续从事土木工程师的活动，特别侧重于公共、商业和住宅建筑中的基础设施和土木建设。其进一步表示：

在美国，我将利用该领域最先进的技术，创造、开发和实施创新的建筑解决方案，以满足美国公司的需求。我将提供与解决方案相关主题以及土木工程领域内其他极具相关性主题的培训。我将培训其他美国专业人士，从而帮助国家增强其土木工程师队伍。因此，我将建立一个合格人员网络，以领导土木工程部门并创造解决方案，从而推进创新以更好地服务该领域。

除了向私营公司提供服务外，我还将为公共机构的建筑和基础设施工作，为民众提供社会福利、便利和安全，例如从事医院和卫生单位、学校、体育中心、公园、铺设道路、高速公路、街道和大道、桥梁、高架桥等项目。

申请人还提供了一份其打算在美国作为土木工程师履行的具体职责清单。除其职业计划和陈述外，申请人还提交了其学历证书副本、一份专家意见书、推荐信以及其成就记录。

审理主任认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任观察到，申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，也未证明其拟议事业将具有潜在的前瞻性影响、显著的雇用美国工人的潜力或其他实质性积极经济影响。因此，审理主任要求提供申请人拟议事业的详细描述

以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人重新提交了其职业计划和陈述，还提交了其律师的信函、更新的简历以及一封额外的推荐信，以支持其获得工作邀请豁免的资格。律师的信函列出了申请人事业的许多目标，例如管理和开发小型和大型开发项目、编制检查报告以及进行技术和可行性研究。我们注意到，这些目标大多只是描述了土木工程师的典型职业职责，而非证明申请人的具体拟议事业具有国家重要性。[2]

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力、将为美国带来实质性积极经济影响，或者拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任忽视了所提交的证据，并提供了一份书面论证意见，强调其作为土木工程师的资格，并主张记录中的证据确立了拟议事业的国家重要性。

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，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著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。 ”同上，第890页。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供足够的文件解释拟议事业如何具有国家重要性。我们认可土木工程和建筑行业的重要性；然而，仅仅在土木工程和建筑领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见同上，第889页。虽然我们认可申请人向私营公司和公共机构提供工程服务的意图，但国家利益豁免的目的不是为申请人提供求职或推进其自身职业发展的机会，同时仅对国家产生附带利益。

2 在确定国家重要性时，分析侧重于申请人将做什么，而非具体的职业分类。例如，尽管 Dhanasar 中的申请人职业是工程师，但该决定讨论的是其具体的拟议事业“ 从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程 ”。一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。

记录现状所包含的证据不足以证明任何可具体归因于申请人拟议事业的预期经济或环境影响。

申请人引用了讨论广泛主题的文章和报告，包括建筑行业的行业趋势以及土木工程师短缺问题。3 在上诉中，申请人的律师也引用了这些文章和报告，强调申请人在该领域的经验，并笼统地主张，根据这些出版物中所述的观察，其拟议事业将通过提供关键的土木工程服务来帮助国家经济。4 然而，申请人必须证明其具体的拟议事业——即向私人和公共实体提供其特定的土木工程服务——具有国家重要性，而不是证明土木工程及相关领域和行业的重要性。虽然我们注意到出版物中的研究结果支持审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定，但这并不能证明该事业具有国家重要性。我们认可土木工程服务的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟议事业具有国家重要性。

此外，我们注意到申请人关于美国存在土木工程师短缺的主张。我们不被其拟议事业因其行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服，因为没有迹象表明其拟议事业将会影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在整个记录中以及在上诉中再次，申请人指出了其背景、教育以及在其领域的经验。5 申请人还提供了几封支持信，讨论其土木工程能力和经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及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身上"。参见同上，第890页。此处的问题是，根据Dhanasar第一项要件的第二个考量因素，他拟议开展的具体事业是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作"潜在预期影响"的证据。

申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为土木工程将通过在建筑行业创造投资机会、创造就业、产生收入以及开发住房和基础设施来促进美国经济增长和发展。此外，申请人指出了STEM职业的重要性以及外国出生的STEM专业人员的影响。6 再次，在确定国家重要性时，相关问题不是

3 虽然申请人和其律师在整个记录中引用了大量文章和报告，但实际的文章和报告并未作为支持申请的證據提交。

4 律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. at 534 n.2（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. at 506）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

5 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

6 需要注意的是，受雇于STEM领域并不自动表明符合国家利益豁免的资格。具体而言，STEM事业必须在Dhanasar第一项要件方面同时具有实质价值和国家重要性。参见一般性规定6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。在此，申请人已证明了前者，但未证明后者。

个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注"外籍国民拟议开展的具体事业"。同上，第889页。在此，申请人未能证明其作为土木工程师的个人就业将如何以符合国家重要性的方式更广泛地影响美国经济。

记录中包含一封来自_____兼职教授的专家意见书，该教授得出结论认为申请人的拟议工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并赞扬其在巴西作为土木工程师的成功，但其研究结果源于土木工程和建筑的重要性、建筑行业对美国经济的重要性以及对经济适用住房的需求。该意见书描述了建筑行业如何支持国家倡议，以及申请人的经验如何使其有能力向建筑行业提供建筑和土木工程服务。该意见书并未聚焦于申请人具体拟议事业在建筑领域具有预期影响，而是聚焦于建筑行业的重要性以及申请人作为土木工程师的经验将如何有益于美国。因此，该信函未能证明申请人具体拟议美国工作的国家重要性。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝与其他信息冲突或"在任何方面存疑"的专家意见，或给予其较少的证据权重）。该信函未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人在土木工程方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

虽然申请人的陈述反映了其为客户或雇主提供有价值的土木工程服务的意图，但他未提供充分的信息和证据来具体确定拟议事业，或以其他方式证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业足以超越其雇主或客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响土木工程领域或美国经济，因为其陈述不足以证明其事业有可能为美国提供其所主张的经济和环境效益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人未能证明其拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能显示申请人土木工程服务对区域或国家经济产生的效益将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济影响"水平。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有

国家重要性。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出裁决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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。