MAY232023_01B5203 · 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：26930207 日期：2023年5月23日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名建筑经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）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。见该法第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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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（de novo）。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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合所依据的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EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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框架。Dhanasar指出，USCIS可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质性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

本办公室在上诉中审理的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在否决通知中，审理主任未涉及申请人是否符合所依据的EB-2分类资格或拟议事业是否具有实质性价值的问题。本办公室在此不予处理这些问题，因为审理主任所提出的问题足以确定上诉的结果。

申请人于2011年获得工程学学士学位，并于2013年获得“ 工程师工商管理专家 ”称号，相当于“ 一年研究生水平的学习 ”。申请人自2008年起在巴西为多家通信公司和承包商工作，先后担任建筑项目协调员、项目经理和高级项目分析师。申请人于2019年3月以B-2非移民访客身份进入美国。2019年12月，他在佛罗里达州成立了一家建筑项目管理公司。他于2021年8月提交了本申请。

申请人称其项目管理公司“ [致]力于通过有关城市结构建设和维护的有效咨询计划，改善美国移动及其他电信基础设施系统。 ”然而，除对其职业的这一概括性描述外，拟议事业的细节并不一致。最初，申请人称：

我希望通过建设和维护城乡地区的结构和设施，改善建筑行业和基础设施系统，以改善美国公民和居民的出行和电信系统……。

……我计划向其他专业人士、开发商和建筑经理提供咨询，使他们能够为客户带来更好的成果……。

我看到了潜在客户的利益，尤其是移动运营商和网站共享公司。我看到了用于各种应用的地下基础设施技术的机会，例如数据处理和用于为电动汽车充电的电池组，主要用于电信基础设施。

申请人公司的商业计划表明，“ 公司将专注于管理电信基础设施项目。 ”该计划还指出，公司的“ 服务将包括在移动电话塔和建筑物顶部提供天线安装服务 ”以及各种支持服务，例如“ 编制预算估算 ”和“ 检查和审查设计以监控是否符合建筑和安全规范以及环境法规 ”。

尽管记录显示申请人于2019年6月在佛罗里达州成立了一家有限责任公司并为其提交了商业计划，但申请人还提交了一份2021年6月来自I 一家通信人员服务公司的信函，向申请人提供“ 一个全职/正式职位……担任项目协调员……工作地点在l ICA。 ”申请人通过签署工作邀请函和随附的雇佣协议表示接受该工作邀请。申请人未解释其接受这一位于加利福尼亚州的全职职位将如何与其在佛罗里达州经营自己的建筑项目管理公司相一致。在2021年7月其阐述拟议事业的三页声明中，申请人未提及他前一个月已接受的工作邀请。

申请人对审理主任2022年5月补件通知（RFE）的回复显示，2022年8月，他接受了I 提供的工作邀请，担任“ 建筑主管的全职职位 ”。在随RFE回复提交的修订声明中，申请人描述了其在 的职责并提供了有关该公司的信息。他未提及自己的公司，而该公司此前曾是拟议事业的基础，也未提及他同样已接受的2021年6月的工作邀请。

与对RFE的回复一样，上诉围绕申请人在 的工作，而非其自己的公司，后者曾是初始描述的拟议事业的焦点。有关 的信息并未表明该公司涉及“ 电池组 ”或“ 地下基础设施技术 ”；相反，根据记录中其2020年可持续发展报告，该公司专注于“ 用于无线通信天线的塔结构、屋顶和其他结构 ”。

虽然申请人修订后的就业计划仍涉及相同的总体职业，但就业变化可能会影响个人工作服务于国家利益的方式和程度。在本案中，记录确定了申请人的三个不同职位：其于2019年6月成立的自己的咨询公司的建筑项目经理；其于2021年6月接受的 的项目协调员；以及其于2022年8月接受的 的建筑主管。这些职位均涉及监督电信基础设施的建设，但三个职位的情况不同，并不构成相同的拟议事业。2 申请人对RFE的回复严重依赖 特有的细节，而这些细节在初始描述的拟议事业中并未发挥作用。

来自O的工作邀请在申请人提交申请一年多之后才出现。如果申请人在提交时尚未满足所有资格要求，则提交申请后的这一情况变化不能证明其资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)（认定申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显有缺陷的申请符合要求）。审理主任在决定通知中引用了Izummi。

2 申请人关于Dhanasar第三项要素的初始论点之一是，作为其自己公司的自雇所有者，“ [申请人]为自己申请劳工证将不切实际 ”。申请人还主张，作为企业主，他将通过雇用下属创造就业机会。这些论点均不适用于 的职位。

第一项要件，即具有实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在判断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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。
申请人提交了一封来自l___州立大学建筑管理专业荣休教授的信函，该教授指出申请人的拟议事业因若干理由而具有国家重要性：

[I]t is critical . . . to have experts in both telecommunications and construction management to oversee new constructions in telecommunications infrastructure.... As a private entity seeking to provide telecommunication and construction management services to underserved areas with outdated infrastructures, [the Petitioner's company] will accelerate the process of quality telecommunications of underserved communities and make a significant impact on network services in the United States ....

. . . [T]he United States is expected to have a deficit in the skilled workforce within the construction industry ... [and the Petitioner's] proposed endeavor will bring in more construction management expertise into the United States to stay abreast [of] industry demand....

. . . [A]ccess to telecommunications services improves the welfare of communities, particularly in rural areas.... With [the proposed endeavor], the telecommunication industry will be able to fulfill the demand [for] services in underserved areas as [the Petitioner's company] offers assistance in minimizing project costs, granting more feasibility for telecommunication companies to operate in low-populated areas .

. . . [The Petitioner's] proposed endeavor of improving telecommunication services will resolve the issue of current telecommunication structures being overwhelmed with the sudden high volume of activity in networks.

随申请初次提交的申请人公司商业计划书主张，拟议事业将通过促进“ [e]fficiency and cost reduction ”（效率与成本降低）、向新员工进行“ [k]nowledge transfer ”（知识转移）、“ [i]ndirect job creation ”（间接就业创造）以及因申请人活动而产生的税收，使“ the overall U.S. economy ”（美国整体经济）受益，但未解释这些益处的规模将如何达到国家重要性的水平。3

尽管申请人在其个人陈述中提及“ rural areas ”（农村地区），但商业计划书明确写道：“ The Company will be dedicated to ... effective consultation plans related to the construction and maintenance of urban structures. ”（公司将致力于……与城市结构的建设和维护相关的有效咨询计划。）商业计划书的大部分内容涉及关于

3 然而，这再次提出了一个问题：申请人究竟是为商业计划书所述其自己的公司工作，还是为 I工作，因为其中列出的某些因素仅适用于申请人的公司。

建筑管理的一般信息，包括关于“ residential construction ”（住宅建设）的统计数据，尽管申请人表示其业务将侧重于电信基础设施的建设。

商业计划书还写道：“ In the beginning of business operations, the Company will focus on providing its services to clients in California. As the business develops, [the company] will expand its target area to Texas, Florida, New York, and Illinois, before eventually covering the entire U.S. ”（在业务运营初期，公司将侧重于为加利福尼亚州的客户提供服务。随着业务发展，[公司]将把目标区域扩展至德克萨斯州、佛罗里达州、纽约州和伊利诺伊州，最终覆盖整个美国。）申请人的公司章程显示，申请人在l I佛罗里达州I I设立了该公司，且申请人在整个本程序期间一直居住在佛罗里达州。如上所述，申请人于2021年接受了加利福尼亚州雇主的工作邀约，但记录中没有任何证据表明申请人实际开始为该雇主工作。商业计划书预计，公司在运营第五年末将拥有七名员工；但未解释如此规模的员工队伍如何能够有效“ cover[] the entire U.S. ”（覆盖整个美国）。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未能证明其拟议事业具有更广泛的前瞻性影响。如上所述，申请人对RFE的答复包含了一项实质上不同的拟议事业，其依据是与 的雇佣关系。申请人提交了材料，显示其参与了l!在2022年9月袭击佛罗里达州的飓风伊恩（Hurricane Ian）过后恢复当地服务的努力。申请人还提交了两份o 年度可持续发展报告，描述了l I国内和国际运营的整体经济影响。关于 规模的信息并不能确立申请人在该处工作的国家重要性；记录中的材料表明， 在美国拥有超过1,000名员工。申请人未能证明这些员工的集体影响在很大程度上归因于其本人的参与。同样，关于整个美国电信行业集体重要性的证据，并不能赋予申请人具体拟议事业以国家重要性。

申请人提交了一封来自l I州立大学电气工程与计算机科学教授的新信函，该教授描述了 以及申请人在该处的职责。该教授提供了统计数据以解释电信行业整体的国家重要性，但这些汇总数字并不能证明申请人的拟议事业本身具有国家重要性。

在驳回通知中，审理主任认可了申请人工作的相关文件，但认定申请人未能证明其从事了“ work ... on a national level ”（全国层面的工作）。审理主任注意到申请人的商业计划书预计创造七个美国就业岗位，还认定申请人未能证明拟议事业将带来“ significant U.S. economic impact or major job creation ”（显著的美国经济影响或重大就业创造）。审理主任认定，申请人未能证明经修订的拟议事业所带来的益处将如何延伸至 的部分客户之外。

在上诉中，申请人主张审理主任选择性地讨论了证据，“ and did not analyze the TOTALITY of the evidence ”（且未分析证据的总体）（原文强调）。申请人称，拟议事业“ was explained in the Initial Filing. . . . However, since August 2022, he has worked full-time as a Supervisor Construction [sic] for . . In both cases, he has demonstrated that his proposed endeavor ... has a potential prospective impact. ”（已在初次申请中作出解释。……然而，自2022年8月起，他一直在 全职担任建筑主管[原文如此]。……在两种情况下，他都证明了其拟议事业……具有潜在的前瞻性影响。）由此，申请人承认了前瞻性事业的重大变化。申请人在上诉书面论证意见的部分开头写道：“ even though [the Petitioner] will develop his proposal through

_____ .. rather than his own company .... ”（即使[申请人]将通过_____……而非其自己的公司来发展其提案……）。原始事业和修订后的事业均“ in the field of Telecommunication ”（属于电信领域），但二者在实质上并不相似。原始拟议事业包含仅在申请人经营自己公司时才适用的因素。

上诉书面论证意见包含大量引自先前记录证据的引文和统计数据，其中许多意在表明电信行业整体的重要性，以及 特别是其覆盖范围。这些信息并不能确立申请人作为美国一千多名员工之一的工作的国家重要性，也不能推翻具有约束力的判例法和法规要求，即申请人必须在提交申请时确立资格，而不能依赖提交后发生的情况。在本案中，申请人与 共事的要素与原始拟议事业的部分内容相矛盾或取而代之。申请人在上诉中并未直接主张其原始的、在 之前的拟议事业满足了Dhanasar的全部要求。甚至在申请人加入 之前，原始记录中的各项要素就相互矛盾，表明其位于佛罗里达州的公司将服务于“ rural areas ”（农村地区），而商业计划书却明确写的是“ urban structures ”（城市结构），并最初侧重于“ clients in California ”（加利福尼亚州的客户）。

申请人在其RFE答复中称：“ my proposed endeavor is to work in the United States as a Construction Manager. ”（我的拟议事业是在美国担任建筑经理。）申请人必须提供关于拟议事业如何服务于国家利益的具体信息。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。显示申请人所在职业的劳动者集体努力服务于国家利益的统计数据，并不能确立申请人拟议事业的国家重要性。

申请人未能提出一项前后一致的拟议事业，也未能履行其举证责任，证明拟议事业满足Dhanasar要求中的“ national importance ”（国家重要性）要素。对Dhanasar其余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留论证。4

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。