NOV022022_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：23071466 日期：2022年11月2日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名交通工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的“ EB-2 ”移民分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。——司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情1批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家级重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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。

第三项要件要求申请人证明，总体权衡，豁免职位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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得职位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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国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

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

综合起来，必须表明总体权衡，豁免职位邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人于2002年在巴西的[已隐去]大学获得土木工程学士学位。随申请提交的简历列出了两家雇主。他曾在巴西的[已隐去]工作，担任多个职务：1994年6月至1995年11月为实习生；1995年11月至1999年12月为PAC操作员；1999年12月至2008年4月为交通操作员；2008年4月至2012年6月为交通经理。2010年，他创立了[已隐去]一家从事“ [玻]璃零售贸易 ”和“ [室]内装饰服务 ”的公司，并担任其商务经理。

申请人于2017年作为F-1非移民学生的F-2配偶进入美国。在2019年4月提交申请时，申请人未获准在美国工作，且根据其简历和记录中的其他材料，显然已有约七年未在交通工程领域工作。在获得工作许可后，申请人在其所述的“ 旅游业 ”工作，主要是翻新酒店客房。

A. 基础分类的资格

审理主任仅基于申请人对职位邀请要求国家利益豁免的请求而否决了申请，我们将在下文讨论该问题。但首先我们将讨论门槛要求，即受益人必须符合本法第203(b)(2)条的分类资格，即作为持有高级学位的专业人士成员或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。申请人已提交与这两个子分类各自相关的证据。审理主任在决定通知中未涉及此问题，因此对该问题尚无任何认定，无论有利或不利。

1. 持有高级学位的专业人士成员

为表明受益人是以高级学位为资格的专业人士，申请人必须提交以下之一：(A) 显示受益人持有美国高级学位或外国同等学位的官方学历记录；或(B) 显示受益人持有美国学士学位或外国同等学位的官方学历记录，以及现任或前任雇主的信函，表明受益人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。“ 专业 ”指本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

作为工程师，申请人符合专业人士成员的资格，但他并未声称持有高级学位。他转而依赖其学士学位和学士学位后的经验。

2 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页，了解这三项要件的详细阐述。

但申请人未能证明其拥有至少五年作为交通工程师的学士学位后经验。在[已隐去]，申请人自1999年起担任交通操作员职务，直至2008年成为交通经理。申请人于2002年获得工程学位，并于同年获得工程师执照。由于申请人在1999年开始担任交通操作员时尚未持有工程资质，在缺乏进一步信息的情况下，我们无法认定他在2002年之后、仍担任交通操作员职务期间从事的是交通工程师工作。记录未证明他在看似非专业职业中的经验符合交通工程专业领域的经验。

一封来自 的信件表明，申请人担任交通经理直至2012年6月26日；该信未说明受益人何时开始以该身份工作。但申请人本人主张其于2008年4月开始担任交通经理。这些日期表明其作为交通经理的经验略多于四年。申请人随后的工作是在一个与交通工程没有已证明关联的领域。因此，申请人初次提交材料中的信息并未显示其在交通工程专业拥有至少五年的学士后渐进式经验。

在审理主任发出拒绝意向通知（NOID）后，申请人的回复包括一份新的简历，其中他声称于2002年至2008年在 担任土木工程师。申请人未解释为何未在较早版本的简历中或在其填写ETA 750表格B部分《外国人资格声明》时提及这一声称的就业经历，该表格要求其列出“ 与 ”其现在寻求就业的“ 职业相关的任何……工作 ”。

申请人未提交来自 的任何证据以佐证这一关于相关就业经验的新主张，而8 C.F.R. § 204.5(g)(1)要求以雇主信函形式提供过往就业的证据。所需证据不存在或其他不可获得的情形产生不可资格的推定。8 C.F.R. § 103.2(b)(2)(i)。未经佐证的主张作为证据没有证明力，不能履行申请人的举证责任。

此外，这一新声称的2002年至2008年就业与其先前声称的在 的就业完全重叠。申请人未解释为何在先前提交的多份旨在详细说明其就业经验的表格和文件中省略了这一主张。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。虽然这并非本案拒绝的依据，但申请人在任何进一步提交中若将其声称的在l 的就业作为因素，则必须解决这一问题。

2. 特殊能力

为表明受益人是在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定要求提供证据以满足六项门槛标准中的至少三项。当申请人满足这些初始证据要求后，我们随后在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否确立了特殊能力，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将其定义为显著高于通常所遇水平的专业程度。See Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两部分

审查，即先对文件进行计数，然后在满足所需标准数量的情况下，结合最终实质审查加以考虑）；see also Visinscaia v. Beers, 4 F. Supp. 3d 126, 131-32 (D.D.C. 2013); Rijal v. USCIS, 772 F. Supp. 2d 1339 (W.D. Wash. 2011)。这一两步分析与我们的裁定一致，即“ 真相并非仅由证据的数量决定，而是由其质量决定 ”，也与以下原则一致：我们审查“ 每一件证据的相关性、证明力和可信度，既单独审查也在证据整体的背景下审查，以确定待证明的事实是否可能为真。 ”Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

申请人声称满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中全部六项特殊能力标准。对证据的审查表明，申请人满足三项标准的表面要求，涉及学位、执照和认可（此处以来自L__J同行的信函形式体现）。因此，我们按下文所述进行最终实质审查。

通过提供至少三种类型的初始证据来满足最低要求，本身并不能确立受益人事实上满足特殊能力分类的要求。审理人员还必须考虑证据的质量。在分析的第二部分，审理人员应在最终实质审查中整体考虑申请时一并评估证据。审理人员必须确定申请人是否以优势证据表明受益人具有显著高于科学、艺术或商业中通常所遇水平的专业程度。

申请人必须表明受益人在该领域优于他人；某一领域大多数成员所具备的资格不能表明显著高于通常所遇水平的专业程度。仅仅拥有来自学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项，本身不被视为特殊能力的充分证据。

此外，以证书和其他文件形式体现的、与受益人声称的贡献和成就同时期的正式认可，可能比为申请而准备的承认受益人成就的信函具有更大的证明力。

6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。

在此，申请人的学位和执照似乎属于基本资历，因而也是其领域大多数成员所具备的资格，因此它们不能表明显著高于其领域通常所遇水平的专业程度。认可的证据以来自前同事的信函形式体现，描述了申请人成功完成的项目。根据上述指引，这些信函的证明力低于正式认可的证据，例如独立于申请而存在的证书和其他文件。所提交的材料表明申请人是一名胜任且合格的交通过程师，但它们

并未确立申请人具有显著高于交通工程师中通常所遇水平的专业程度。

基于上述理由，申请人未履行其举证责任以确立《移民与国籍法》第203(b)(2)条项下分类的资格。申请人必须在任何进一步提交中解决这一问题。

B. 国家利益豁免

申请人的初次提交包括一份“职业计划与声明”，其中部分内容如下：

我在美国的职业计划是继续在一家美国交通工程公司工作，我将在那里发展涉及美国新业务的战略合作伙伴关系，以帮助发展公司的工程业务组合。我将就涉及建筑和交通工程的大型项目提供不可或缺的指导。我非常希望广泛从事……工程流程的管理和采购方面的工作。这将有助于提高建筑项目的安全性并使客户在财务上受益……。

我的具体事业可能通过以下方式影响美国：

- 开发大型且高度复杂的交通工程项目，以改善交通流量、效率和安全性；
- 维持高质量和安全标准；
- 推进拟议事业，即运用我在交通工程领域的专业知识和技能，为美国公司在利润丰厚的巴西和拉丁美洲市场抓住市场和投资机会；
- 培训和指导新一代交通工程师；
- 为美国创造税收并为美国人创造就业机会。

审理主任认定，申请人确立了其拟议事业的实质价值，并且其具备从事该事业的良好条件，但申请人未表明该事业具有国家重要性，或权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。如下文所述，我们同意审理主任的意见，即申请人未根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。3

在拒绝通知中，审理主任承认申请人拟议事业的实质价值，但认定申请人未确立其国家重要性。审理主任指出，申请人职业的整体重要性并不能确立申请人特定拟议事业的国家重要性。审理主任认定“申请人将仅限于为一家工程公司的客户服务”，并且虽然

3 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

“ 拟议事业可能潜在地延伸至该组织及其客户之外 ”，但申请人未 “ 解释并证明申请人['的]拟议事业将如何延伸至国家重要性层面 ”。审理主任指出，申请人未 “ 证明其拟议事业具有国家甚至全球影响 ”，“ 具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响 ”。

申请人提交了关于基础设施现代化以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域外国劳工的背景信息。这些材料涉及重大价值方面，但未确立申请人所提议事业的国家重要性。

审理主任发出了拒绝意向通知，指出申请人未提交证据 “ 具体说明其作为交通工程师打算做什么 ”。作为回应，申请人主张 “ 其提议的事业对国家的经济和社会发展至关重要，并且解决了工程专业人员的全国性短缺问题。 ” 所声称的交通工程师短缺并不能赋予某一位此类工程师的提议事业以国家重要性。劳工证程序本身已考虑到美国雇主无法招聘到合格美国工人的情况。申请人未解释为何其所在领域所声称的短缺本身即应成为豁免该程序的理由。

申请人讨论了 “ 交通基础设施投资[已隐去] ”，并表示：“ 我认为[已隐去]直接为[已隐去]工作可以为我提供继续职业生涯的绝佳机会，运用我在交通工程方面的知识，因为我相信我[已隐去]将积极参与[已隐去]市的城市规划。 ” 申请人未提交任何证据表明[已隐去]寻求以此方式雇用他。我们承认申请人寻求豁免工作邀请要求，该要求本应适用于劳工证情形。但在此，申请人明确表示其提议的事业涉及 “ 直接为[已隐去]工作 ”。他负有举证责任证明[已隐去]打算雇用他。如果[已隐去]没有此类计划，则提议的事业无法实现。申请人确实提交了[已隐去]一位官员的信函，评论申请人在一个翻新项目上的合同工作，但该官员未表示[已隐去]已向申请人提供工作或打算这样做。申请人还提供了关于[已隐去]佛罗里达州交通基础设施的统计数据，但未解释他将如何对该系统负责，也未解释他将做什么具有国家重要性的事情。仅仅声称打算在一个拥有庞大复杂交通系统的城市工作是不够的；申请人负有举证责任证明其工作如何达到国家重要性的水平。

关于申请人未来计划的问题，值得注意的是，记录中不包含任何有说服力的证据表明申请人自2012年6月离开[已隐去]以来曾在交通工程领域工作过。他在2012年后在巴西唯一证明的就业是他与其配偶成立的一家公司的商务总监，该公司销售 “ 用于土木建筑和室内设计的玻璃和镜子 ”。

在申请人于2019年获得就业授权后，他 “ 担任酒店翻新项目的现场主管 ”。所声称的与交通工程的相关性在于

这些项目包括“ 使停车场适应自动驾驶汽车、电动汽车……和充电站的新现实 ”。这项工作与申请人提交的旨在确立其提议事业国家重要性的背景材料关系甚微，例如描述老化桥梁和其他基础设施危害的文章。

申请人还表示：“ 自2021年4月以来……我目前参与[已隐去]佛罗里达州[已隐去]的一个大型且持续进行的翻新项目。 ”他未解释这项工作如何涉及交通工程。上述[已隐去]官员在一封信中表示，该项目涉及酒店房间翻新而非交通基础设施。申请人自2019年以来在酒店翻新方面的就业不易确立其从事交通工程进一步就业的意图。他未解释自获得就业授权以来为从事交通工程就业采取了哪些步骤（如有），也未解释为何在巴西和美国均在无关领域工作数年。申请人在交通工程师就业方面的长期中断，包括在无关领域的就业，引发了关于他是否实际打算在美国担任交通工程师的疑问。

审理主任拒绝了申请，指出申请人“ 未表明其提议事业为地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的‘ 重大积极经济效应 ’水平。 ”

在上诉中，申请人主张他已通过优势证据标准确立了其“ 作为交通/土木工程师 ”工作的国家重要性，“ 这将影响国家重要目标，明确地说是工业和建筑行业。 ”申请人最初将其职业描述为“ 交通工程师 ”，且他必须证明在申请提交之日具备资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。其在其他类型建筑项目上的有记录工作发生在美国，是在其提交申请并获得就业授权之后。申请人不得对申请进行重大变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。记录未揭示申请人为何未在美国从事交通工程，但我们不能认可其将提议事业扩展至包括其在提交申请后所从事的酒店翻新工作。

申请人未提供关于其具体提议事业如何具有国家重要性的详细信息，而是提供了关于其职业的一般信息。申请人引用了“ 国会最近通过并由拜登总统签署的基础设施法案 ”。此处的争议不是交通工程的内在重要性，而是申请人具体提议事业的国家重要性。当被要求解释和记录其提议事业特别是如何具有国家重要性时，申请人回应的证据表明他现在受雇于不同领域，监督酒店翻新团队。

由于申请人未履行其举证责任确立其提议事业的国家重要性，他未确立国家利益豁免的资格。详细的

对Dhanasar框架其余要件的讨论不能改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。申请人也未履行其举证责任确立基础移民分类的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

4 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）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。