OCT032024_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：33942069 日期：2024年10月3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）

申请人是一名工程师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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驳回了该申请，认定记录未能确立EB-2签证分类、拟议事业具有国家重要性、申请人处于有利地位推进该事业，或豁免职位offer要求将是有益的。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

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在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国

公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 国家利益豁免

作为初步事项，本办公室注意到申请中附带的翻译证明不充分。任何外文文件必须附有完整的英文翻译，以及译员证明该英文翻译完整准确、且其有能力将该外文翻译成英文的证明。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。初始申请中附带的翻译证明在被翻译文件描述项下声明其涉及“ [支]持文件、工作信函、推荐信、简历、民事文件、其他支持文件 ”。对证据请求（RFE）的回复中附带的证明声明其涉及“ [文]凭、证书、支持文件 ”。记录中包含种类繁多的文件，这些标题并未清晰界定。此类未清晰指明其所证明翻译的证明，不能作为证明该证明涉及本审理记录中所有翻译的具有证明力的证据。证明中的此类缺陷导致附有这些翻译的证据价值降低，且不足以证明外文材料的有效性。尽管如此，如下所述，即使翻译证明完全适当，申请人基于所提交的记录也未证明其符合国家利益豁免的资格。此问题应在申请人未来的任何提交中予以解决。

申请人主张作为高级学位个人符合EB-2移民分类的资格。然而，由于本办公室认定其不符合国家利益豁免的资格，且作为自由裁量事项也不值得授予，而此认定对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留其作为高级学位个人的资格问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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

[1] 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）。

拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的方案称其将开设一家工程咨询公司，计划“ 为中小型建筑公司提供专业工程和基础设施咨询服务 ”。[2] 所提供的证据未证明这一具体事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或专业的重要性；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Dhanasar中，本办公室进一步指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [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。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在预期影响的证据。在Dhanasar中，本办公室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。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未描述其咨询公司将如何对其客户之外的工程领域产生更广泛影响。申请人主张其拟议工作具有国家重要性，因为它将“ [通]过引入可持续模式来支持、创新和为企业提供建议 ”，并“ [对]环境和 economy 产生积极影响 ”。然而记录未解释该企业将如何在国家重要性层面上更广泛地影响整个工程领域。书面论证意见描述了总体上保护环境和小企业“ 对于保护美国利益、增长和可持续性至关重要 ”。然而，这些论点忽视了本办公室在Dhanasar中设定的要求。决定一项事业国家重要性的不是该领域的重要性，而是申请人的具体事业将如何以与国家重要性相称的层面影响该领域。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人未充分说明其咨询企业中究竟哪些因素会对工程领域产生国家影响。

[2] 本办公室注意到，初始申请明确声明拟议事业是提供“ 咨询服务 ”。然而在回应RFE时提交的个人陈述中，申请人还声明其将设立一家“ 建筑公司 ”。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。加入建筑业务是对初始拟议事业的不同增补，因为它将事业显著扩展到原始重点之外。由于Dhanasar框架要求分析该个人所提议的具体事业的实质价值和国家重要性，此种增补对其国家利益豁免资格具有重大意义。此外，申请人必须在提交申请时证明所请求福利的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人额外作为建筑公司运营的方案系首次在回应RFE时提交，不能确立资格，因为它未在原始申请中提出。因此，本办公室在依据Dhanasar框架进行分析时，将仅考虑初始提交中所述的拟议事业。

记录同样未能充分证明国家重要性。3 申请人提供了若干文章和报告、一封专家信函、推荐信以及客户意向书。这些文章和报告几乎没有证据价值，因为它们并未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明该事业将如何以涉及国家重要性的方式对工程领域产生广泛影响。4 此外，尽管推荐信称申请人是一名技术娴熟的工程师，但并未具体说明申请人的企业将如何在全国重要层面上为工程领域作出贡献。

申请人还提供了一封标注为独立专家咨询意见的信函，来自D I I 作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定的证据。Id. 在此，该咨询意见几乎没有证明价值，因为Ms. I的信函主要描述了她过去在不同项目上与申请人共事的经历。该信函总体上赞扬申请人过往的工作经验并认可其工作。然而，除了关于他将“ 对土木工程领域作出重大贡献 ”的一般性陈述外，该信函并未对拟议事业的潜在国家重要性提供客观分析。根据所提供的证据，申请人未能证明其拟议事业将对工程行业产生全国性影响。

此外，他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，或否则为我国带来实质性积极经济影响。具有雇用美国工人重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而在此，商业计划未能充分支持就业和收入创造的预测。

申请人的商业计划预计其公司将在第五年达到共20名员工，薪资支出将从第一年的$355,000增长至第五年的$1,474,821。他还预计第一年产生$43,505的净利润，至第五年增至$226,604。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，也未充分澄清这些预测将如何实现，记录中亦无证据支持商业计划的财务预测。优势证据标准要求证据证明申请人的主张很可能为真，其中真相的判定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的判定不能仅凭证据的数量，而应依据其质量。See id. 在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

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。
4 我们注意到，在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了若干文章和一封信函，这些材料均产生于申请提交之后。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)。

即使我们假定商业计划中的所有预测均准确无误，记录仍缺乏证据证明其影响将具有国家重要性。申请人为支持申请而提交的初始书面论证意见主张，其事业“将带来广泛而显著的经济……效益”。然而申请人未提供文件支持这些陈述。记录未说明创造20个就业岗位并产生商业计划所预测的净利润将如何在全国重要层面上产生实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。据此，记录未能充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师的拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定记录未能确立申请人的拟议事业将充分延伸至其客户之外，从而更广泛地影响地区或全国。26 I&N Dec. at 893。他未能证明申请人事业所产生的地区或全国经济效益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。

据此，我们认定记录未能证明申请人的拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

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符合资格或否则作为裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。