OCT182023_06B5203 · 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：28446346 日期：2023年10月18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）

申请人是一名施工经理和土木工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。移民和国籍法（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进行国家利益豁免。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）可以授予此项对所需工作邀请、从而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有资格或以其他方式在自由裁量上值得获得国家利益豁免。此事现由我们审理上诉。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进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其有资格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。虽然法规和相关条例均未定义“ 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分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

II. 分析

申请人拟为其在佛罗里达州新成立的建筑和土木工程服务企业~--------~担任施工经理。

审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。3 然而，审理主任认定申请人未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。审理主任未就申请人在 Dhanasar 第二项要件下是否处于有利地位以推进拟议事业作出认定。对于 Dhanasar 第三项要件，审理主任认定，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证不会有利于美国。然而，审理主任未就此认定提供分析。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可以在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的陈述表明，她打算为其企业担任施工经理，该企业将专注于“ 在五年内成为佛罗里达州房地产

2 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）。

3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了授予其工程师头衔的巴西 Universidadel I 文凭、相应的学业成绩单、学历评估以及其前雇主的信函。记录表明，她持有相当于美国土木工程学士学位的外国学位，并在其专业领域拥有至少五年逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

4 尽管我们可能未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。

市场中具有竞争力的开发商和建筑商。”她的企业将管理“施工或翻新的所有阶段”，包括“土壤特性分析、场地日照和通风研究以及基础类型的确定”。申请人的商业计划进一步说明，该企业将建造商业和住宅物业，首先在佛罗里达州II地区建造两室两卫的联排别墅。该企业打算翻新和维护II地区的出租住宅、公寓和联排别墅；在._____.地区建造住宅；并“获得污水/供水网络和道路的基础设施建设合同”。我们同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

然而，审理主任认定，记录未能证明其拟议事业具有超越其企业和客户、以足以与国家重要性相称的水平影响其从事领域的潜力。因此，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，且她未满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人在上诉中主张，“[她]的拟议事业具有实质价值并具有国家重要性”，解释称其在土木工程和施工管理方面广泛的专业知识和经验为她提供了推进其事业的能力。她进一步主张，“美国将从像[申请人]这样经验丰富的施工经理的专业知识和技能中大大受益……”。经重新审查，我们认为记录未能证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，如下文所述。

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们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）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。

申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟议事业的国家重要性，这是不当的。她的专业知识和经验涉及 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”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下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，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。见同上 at 889。

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程度，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar案所设想的那样实质性惠及施工管理领域：“[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内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。

证据并未表明申请人的建筑与土木工程服务业务会对更广泛的施工管理领域产生影响。

随申请一并提交的，有申请人的陈述和一份商业计划书，其中表明其拟议事业基于潜在经济利益而具有国家重要性。该商业计划书解释了由于住宅和商业开发增加，佛罗里达州建筑业就业机会的预期增长。商业计划书称：“ 建筑公司不仅建造促进生产力提高和改善生活水平的结构，还直接极大地促进社区联结、提供就业、改善社会、创造投资和盈利机会，并为提供相关商品或服务的企业提供收入。 ”

基于佛罗里达州建筑业的预期增长，申请人预期其业务将促进积极互动、创造就业机会并产生可观收入。申请人主张其业务 “ 具有巨大潜力，可为[美国]带来实质性积极经济效应，吸引包括外国投资者在内的投资者将资金投入美国房地产市场…… ”。商业计划书还主张，尽管该业务的办公室不会位于未充分利用的商业社区，但它将对附近社区产生积极影响。她主张其业务将通过纳税、为美国工人创造直接和间接就业机会为美国带来经济利益，并为佛罗里达州及其经济贫困地区带来经济利益。具体而言，该业务预计创造4个直接就业岗位和70个间接就业岗位，并产生超过800万美元的收入。商业计划书还说明了申请人的经验；该业务的服务；建筑与土木工程服务市场；该业务的营销策略；以及该业务的拟议人员配置和财务预测。

然而，申请人未提供佐证证据以支持其关于该业务活动将带来实质性经济利益给佛罗里达州或美国的主张。申请人关于其建筑与土木工程服务业务将惠及佛罗里达州和美国经济的主张，未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济利益的潜力。申请人必须以相关、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。此外，在没有充分书面证据证明其作为该业务施工经理的拟议工作职责将对建筑与土木工程行业产生更广泛影响，而非仅惠及其业务及其拟议客户的情况下，申请人未以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

记录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。申请人未提供佐证证据证明其业务未来的员工配置水平和业务活动将带来实质性经济利益给佛罗里达州和美国。尽管申请人表达了为美国及其未充分利用的商业区域做贡献的意愿，但她未以具体、有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在佛罗里达州或美国经济未充分利用的商业区域产生其他实质性积极经济效应。即使我们

假设申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明创造4个直接就业岗位和70个间接就业岗位以及产生超过800万美元收入达到了国家重要性的程度。

申请人进一步主张，其拟议事业的国家重要性在已发表的文章中得到证明。记录包括关于在美国工作的移民和移民企业家所带来的经济利益的文章。我们认可移民对美国经济的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，作为在美国施工管理领域工作的移民或创办建筑与土木工程服务业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不关注移民对美国经济的重要性或美国对工人的需求，而是关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id。我们还指出，“ 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效应的事业，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。 ”Id. at 890。所提交的文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预期经济影响。

为进一步支持其拟议事业的国家重要性，记录包括一份来自I I纽约I I学院数学兼职教授的意见。然而，该意见主要关注建筑业对美国经济的重要性以及对经济适用住房的需求。它描述了建筑业如何支持国家倡议，以及申请人的经验如何使其能够为建筑业提供施工管理和土木工程服务。该意见并未关注申请人具体拟议事业在施工管理领域具有预期影响，而是关注建筑业的重要性以及申请人作为施工经理和土木工程师的经验将如何惠及美国。

该意见进一步表明，申请人拟议事业具有国家重要性，依据是该业务预计创造4个直接就业岗位和70个间接就业岗位，这将惠及美国经济。如上所述，申请人预计的直接和间接就业创造未得到独立、有证明力证据的佐证。提交专家支持申请的函件并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。

申请人未证明其拟议事业超出其业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度对领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，她未证明其作为拟议建筑与土木工程服务业务的所有者和施工经理拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。经济

申请人所主张的利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的建筑与土木工程服务工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未充分确立申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，她未证明有资格获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在第二和第三要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必决定的问题作出认定 ”）；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要件，我们认定申请人未作为自由裁量事项证明有资格获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。