SEP112023_03B5203 · 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：28453507 日期：2023年9月11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）

申请人是一名建筑设计师和企业家，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，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时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。审理主任认定记录未能证明其符合所请求的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（exceptional ability）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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在该专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

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符合对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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：

- 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
- 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国建立一家建筑和室内设计企业，此前曾在巴西担任建筑设计师。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任未就申请人是否符合 EB-2 分类的资格作出认定。基于下文所述理由，申请人未能确立其符合 EB-2 分类的资格。

申请人提交了证据以证明其符合持有高级学位的专业人士资格。要符合专业人士资格，个人必须满足“ 该法第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。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。 [2] 记录未能证明申请人作为建筑设计师的职业要求以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业的最低要求。申请人主张其未来的建筑设计师职位符合“ 建筑与土木制图员 ”SOC 代码 17-3011 职业从业人员的职责和责任。美国劳工部指出，该职业的教育要求为“ 职业学校培训、相关的在职经验或副学士学位 ”。见美国劳工部，O*NET“ 建筑与土木制图员 ”摘要报告，https://www.onetonline.org/link/summary/17-3011.00。由于美国学士学位或其外国同等学位并非进入申请人预期职业建筑设计师的最低要求，她未能证明其符合专业人士资格。8 C.F.R. 204.5(k)(2)。

此外，记录未能证明申请人至少拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人于2014年8月29日从巴西 Universidade I___lin 获得城市主义建筑师称号，并于2019年3月12日从巴西 Universidade.__~_____. 获得完成室内设计研究生课程的证书。她还曾在巴西和美国担任建筑设计师。申请人提交了其证书和学位副本、各自的学业成绩单、工作经验信函，以及 Morningside Evaluations and Consulting 于2022年10月12日出具的学历评估。该学历评估称，“ 基于 Universidade I___l 的可信度

[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）。

[2] 该法第101(a)(32)条规定“ [t]he term 'profession' shall include but not limited to architects, engineers, lawyers, physicians, surgeons, and teachers in elementary or secondary schools, colleges, academies, or seminaries. ”

Universidade I = I 以及学术课程学时，Morningside Evaluations and Consulting 判断[申请人]已获得相当于美国经认证高等教育机构的建筑学理学学士学位。”（强调省略）。

规章的明文规定表明，高级学位同等学历必须包括单一学士学位，不得以经验替代教育或合并较低教育资历。规章要求五年逐步提升的经验须在“ [a] United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。[3] 在此，该评估将申请人的教育资历——其城市主义建筑师称号及其室内设计证书——合并为相当于单一美国学士学位的外国同等学历。申请人合并的教育资历不符合规章关于单一美国学士学位外国同等学历的规定。[4]

由于记录未能显示申请人符合专业人士资格，或她持有美国学士学位或外国同等学位，申请人未能证明其符合被归类为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

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，虽然申请人证明了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，如 Dhanasar 第一项要件所要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，以及总体权衡，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。经重新审查，本办公室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。[5]

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟开展的具体事业。该事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化，

3 在引入EB-2法规时，前移民归化局（INS）解释称“ 拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高级学位的程序。”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703，30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》，并认定拟议法规与国会意图一致。INS表示：“ [该]法案及其立法历史均明确表明，为符合第三类下的专业人士资格或第二类下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。”INS《基于就业申请的最终规则》，56 Fed. Reg. 60897，60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人士必须至少拥有美国学士学位或单一等同的外国学位。

4 我们注意到，即使申请人的教育资历符合法规规定，构成美国学士学位的外国等同资格，申请人也不会符合至少五年渐进式学士后经验的条件。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人的室内设计证书于2019年3月取得，而本I-140表格申请于约两年后的2021年7月提交。因此，在提交本申请时，申请人不可能拥有至少五年的学士后经验。

5 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。

健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人拟设立一家建筑与室内设计企业，她将担任公司经理和建筑设计师。商业计划书称，申请人的企业将“ 专注于交付价格合理的高标准建筑与室内设计项目 ”。该企业将利用“ 因COVID-19冠状病毒大流行后的新生活/工作安排所促成的对室内空间认知和使用的演变 ”。（着重号省略）。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质性价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任表示：“ 她拟议事业的预期潜在影响未被证明对整体领域具有更广泛的意义，以确立其国家重要性。 ”审理主任进一步表示：“ 申请人未证明其就业水平有可能为其企业所在地区或国家带来实质性积极经济影响。 ”因此，审理主任认定申请人未能履行证明Dhanasar框架第一要件中国家重要性要素的举证责任。

申请人在上诉中主张，审理主任“ 施加了超出法规规定的新颖实体和证据要求 ”。申请人主张，审理主任未适用适当的优势证据证明标准，而是施加了更严格的标准。申请人进一步主张，审理主任未对提交的证据给予“ 应有考虑 ”，具体包括：显示其经验的简历；显示其经验、资历、成就及对美国所提供利益预测的商业计划书；其在该领域的工作以显示其对该领域的贡献；推荐信；以及行业报告和文章。经重新审查，我们认定记录未证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一要件中的国家重要性要素。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 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）。Id.; 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。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为它将“ 对美国关键商业活动产生实质性连锁效应——即为美国公司的业务发展和业务职能服务 ”。她主张其“ 技能已证明具有显著重要性，影响了商业市场，促进了外国投资活动，并为[美国]的商业和工程领域做出了贡献。 ”

申请人强调其学术记录和职业经验，以表明她提供“ 创新的建筑解决方案给客户 ”，并从事“ 具有显著社会经济影响的项目 ”。然而，申请人依赖其学术资历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性是不当的。她的学术资历、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。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。See id. at 889。

随申请提交的商业计划书主张，申请人的拟议事业基于潜在的经济和社会效益具有国家重要性。该企业的主要产品将是住宅和商业项目的室内装修和装饰。主要目标客户将是“ 生活安排因大流行而突然改变的中低收入群体 ”，次要重点为“ 针对商业项目、办公室室内设计以及与房地产市场直接相关的设计行业，尤其是度假/短期租赁…… ”。该企业将专注于以可负担的价格提供功能性和优雅的项目规划，为美国工人创造就业机会，在I[已隐去]的未充分利用商业社区设立办公室，专注于对环境负责的可持续项目，并与高中生分享可持续项目的知识。

在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及建筑设计领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 证据未表明申请人的建筑与室内设计企业将更广泛地影响建筑设计领域。

记录未证明拟议事业将提供达到国家重要性水平的经济或社会效益。商业计划说明其主要办公室将设在未充分利用的商业社区I lso，以便“ 在最需要就业的地区创造就业机会 ”。然而，该计划还说明其将服务于I I地区以外的佛罗里达社区，包括I II 地，随后扩展至德克萨斯州和加利福尼亚州。商业计划预计，五年内该企业将雇用八名全职员工和约七名兼职员工；支付超过1.8百万美元的工资和税款；并产生近五百万美元的收入。然而，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以支持其主张，即其企业未来的人员配置水平和商业活动将为I[已隐去]佛罗里达州和美国一个未充分利用的地区提供实质性经济和社会效益。申请人关于其建筑与室内设计企业将惠及美国经济并增进社会福利的主张

未通过独立和客观证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业有可能为美国提供经济和社会效益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人表示她希望从事可持续项目，以对环境负责，并为美国以及佛罗里达州一个未被充分利用的商业领域做出经济贡献。然而，她未能以具体、有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛的影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或将对佛罗里达州或美国产生其他实质性的积极经济和社会影响。即使我们假定申请人所称的一切都会发生，记录中仍缺乏证据表明，在五年期间创造15个直接就业岗位并支付1.8百万美元的工资和税收收入能够达到国家重要性的水平。此外，由于缺乏充分的书面证据证明她拟担任公司经理和建筑设计师的职务将更广泛地影响建筑设计行业，而非仅惠及其企业和其拟服务的客户，申请人未能以优势证据标准证明其拟从事的事业具有国家重要性。

申请人进一步在上诉中主张，其拟从事事业的国家重要性体现在行业报告和文章中。申请人在上诉中强调了有关移民在美国劳动力中的经济利益、移民企业家以及对美国的外国直接投资的文章和报告。记录中还包括有关房地产投资、经济适用住房短缺、建筑行业、美国基础设施、巴西商业、科学、技术、工程和数学的现状、贸易与全球化以及工程及其经济增长的文章和报告。我们认可外国直接投资和房地产市场的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，以建筑设计师身份从事房地产业务并创办建筑和室内设计企业，不足以确立拟从事事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在 Dhanasar 案中，我们指出“ 我们寻找的是 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [某]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。我们还指出，“ 例如，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影响的事业，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。所提交的行业报告和文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟从事事业的预计美国经济影响、就业创造或社会效益。

记录中包括申请人的简历和来自前客户的推荐信。这些信件主要讨论申请人在客户项目上的工作经验以及她作为建筑设计师的知识和专业素养。这些信件传达了她在建筑方面的专业知识及其工作对具体项目的重要性。然而，这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。参见同上。我们认可申请人过去为其客户提供了建筑设计服务。然而，申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事

事业的前景影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其客户。这些信件未能证明申请人的工作将在建筑设计领域产生国家或全球影响。

申请人未能证明其拟从事的事业超越其企业和其未来客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响建筑设计领域或任何其他行业或美国经济。除一般性主张外，她未能证明其拟作为公司经理和建筑设计师从事的拟议建筑和室内设计业务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的影响。申请人所称的经济和社会效益取决于众多因素，且申请人未能提供其拟议企业的建筑和室内设计工作与所称经济和社会结果之间充分直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的申请人拟从事事业的国家重要性，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其在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其所得结果所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)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于记录未能确立申请人符合作为拥有高级学位的专业人士的第二优先类别的资格，或她已满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。