SEP132022_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：22587364 日期：2022年9月13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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名建筑师，寻求第二优先移民分类，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格。然而，审理主任否决了该申请，结论是证据未能确立拟从事的事业具有国家重要性、申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，或豁免工作邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任适用了错误的证明标准、未正确审查每一项证据，且在决定中犯了错误。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，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) 工作邀请豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。

专业指该法第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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，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框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可批准国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人提供了充分证据，证明她是持有高等学位的专业人士成员。有待确定的剩余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

在其I-140表格上，申请人将其工作描述为“[规]划和设计[建筑]结构，如私人住宅、办公楼、剧院、工厂和其他结构财产。”在其初始申请中，她将其拟从事的事业描述为推进其作为建筑师的职业生涯，涉及为建筑设计和施工项目提供咨询、管理美国建筑项目的建筑活动，以及为在美国国内和国外运营或计划运营的美国建筑公司提供建议。具体而言，她提议帮助美国企业在国外开发跨境项目，特别是在拉丁美洲。她打算通过促进美国建筑相关公司和有意进入巴西及其他拉丁美洲市场建筑、土木和商业建筑领域的投资者的业务运营，提供重大利益。在此过程中，她计划“继续在跨国公司从事[建]筑工作”，为其提供涉及美国和巴西建筑项目开发的国内和跨境合同方面的指导。在其初始职业计划和陈述中，申请人写道，她将设计、规划和开发复杂的建筑和工程项目。

关于其拟从事事业的国家重要性，申请人表示她将通过帮助建设美国基础设施直接为建筑领域做出贡献。她表示，她能够管理现金流并提高项目完成率，这也将推进建筑领域。申请人在其职业计划和陈述中强调，她的事业将通过以下方式影响美国：

- 美国就业创造和收入；
- 通过帮助美国公司与国内外供应商、制造商和建筑公司谈判利润丰厚的合同，促进跨境建筑项目，特别是在巴西；

- 降低运营成本；
- 增加财产价值；以及
- 优化商业、住宅和政府建筑的结构完整性。

为支持申请，申请人提交了关于建筑师职业的背景材料、大量文章、行业报告、国家利益豁免资格咨询意见、推荐信、项目完成文件和照片等证据。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。

总体而言，推荐信赞扬了申请人的个人和专业素质，并展示了作者对她建筑作品的钦佩。尽管作者们认可申请人过去的成就，但没有一封信描述了拟议事业或解释其为何具有国家重要性。例如，一家土木工程企业的创始人描述了两项申请人参与的项目，并解释了申请人在这些项目上表现如何出色。然而，他并未表示申请人在个人和地方项目上的过往成功影响了建筑领域或国家，以至于申请人先前的成就可以说明其拟议事业的国家重要性。I先生，一位在医院建筑项目上与申请人有过互动的医院高管，提供了结论性陈述称申请人“ 被广泛赞誉为最有能力的建筑师之一，在[已隐去] ”，但他没有提供任何证据来佐证这一说法。同样，I[已隐去] I，一位[已隐去]的客户经理，表示申请人在“ 房地产市场上广为人知 ”，作为建筑师“ 脱颖而出 ”，并被认为是“ 该地区首屈一指的建筑师 ”。然而，他的断言没有得到充分证据的支持。未指明领域内具体影响的泛化结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性断言）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容以确定它们是否支持申请人的资格。同上。另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为“ 事实 ”的证据）。在此，这些信件不支持申请人的资格。

我们审查了关于建筑职业的背景信息、关于该领域的文章和报告、因工作量变化而难以为建筑事务所配备人员的困难，以及建筑增长的趋势和预测。虽然这些资源强调了建筑领域的重要性，但它们没有提及申请人具体的拟议事业，以至于我们能够得出结论她的具体事业具有国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们承认建筑行业和建筑职业的重要性；然而，这不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人提交了一份来自_____的咨询意见，他是I[已隐去]学院的兼职教授，关于申请人获得国家利益豁免的资格。在[已隐去]意见的国家重要性部分，他以段落形式重复了申请人简历的内容，并主要讨论了关于建筑和

巴西经济的统计数据。I[已隐去]还就申请人的个人和专业资格发表了他的意见；然而，申请人的专业知识涉及Dhanasar框架的第二条标准，该标准“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一条标准下是否具有实质价值和国家重要性。该咨询意见未包含对拟议事业或其国家重要性的讨论。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)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人获得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的推定证据。同上。在此，该咨询意见证明价值甚微，因为它没有实质性地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

审理主任签发了补件通知（RFE），通知申请人她未能确立其拟议事业的国家重要性。该决定具体解释称，她未能证实其关于国际建筑或施工合同将带来国家利益的断言。此外，RFE解释称，申请人未能充分支持其关于拟议事业将带来美国就业创造、具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他实质性积极经济影响的断言。此外，审理主任指出，申请人似乎有一个许多建筑师努力实现的标准目标，即实现可持续、多用途开发项目的设计和施工。然而，审理主任表示，实现这一标准化建筑目标的拟议事业似乎不涉及国家重要性。

在其RFE回复中，申请人澄清她的事业是“ 为美国的住宅、商业和工业建筑项目贡献创新的建筑和设计项目 ”。此外，她将提供咨询服务以支持和优化在建筑、室内设计、土木施工领域运营的企业，并专注于考虑人体工程学、健康和环境可持续性的解决方案。在更新的专业计划和陈述中，她写道她打算在美国建立自己的公司，这将为国内就业市场和国民经济做出重大贡献。她的事业还包括学习佛罗里达建筑市场的课程，以及追求似乎是获得美国建筑师执照的要求。

在我们的审查中，我们得出结论，申请人在其RFE回复中阐述的拟议事业与她最初描述的拟议事业活动的重点明显不同。当她最初提交I-140表格时，她的拟议事业主要侧重于为跨国公司提供建筑咨询以及涉及美国和巴西之间跨境建设项目的建筑项目。然而，在其RFE回复中，申请人将重点转向经营自己的建筑业务并在佛罗里达从事个人项目。虽然这些活动通过建筑有所联系，但事业的重点似乎相当不同。在Dhanasar中，我们裁定申请人必须确定“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，我们得出结论，申请人未确定具体且一致的拟议事业。此外，证据表明申请人在初始申请提交日期之后建立了她的新业务。签证

申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，申请人不得对申请进行重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

尽管如此，我们审查了关于其拟议事业国家重要性的主张。申请人声称她的事业将具有改善结构安全、居住者健康、大量行业的就业、建筑专业人士的培训以及建筑和开发实践的前瞻性影响。此外，她表示这些影响将在国家层面发生，并对美国经济产生积极影响。由于她的建筑和设计公司专门从事改造和项目咨询，她打算通过雇用美国工人来创造直接和间接的就业机会。通过她的公司，她期望满足美国的某些社会经济需求，因为她相信她的服务将改善建筑开发，从而促进商业和社会活动。此外，她强调她的“ 技术可以应用于广泛的行业领域 ”，并且她的创新技术方法可以提高运营效率和质量，这将使她能够在广泛甚至全球范围内带来利益。

申请人进一步主张，其拟议事业在全国范围内具有重要性，并且由于其专业活动的涟漪效应将产生重大的国家利益。她提供了涟漪效应的例子，包括“ 推动美国房地产投资、优先考虑国内就业市场，并最终在全国层面上增加流入[美国]的资金，这将为美国国内生产总值（GDP）做出贡献。 ”在引发上述涟漪效应的同时，申请人主张她还将通过发展可持续建筑和房地产实践（例如那些将应对气候变化并解决经济适用住房危机的实践）为社会福利做出贡献。申请人声称她的工作将刺激美国房地产行业内的外国投资活动，提升房地产价值，并通过改善城市设计质量促进地方经济。她主张她将带来更长期的利益，例如促进经济增长和提升城市及城市地区的宜居性。为支持其主张，她引用了有关房地产对GDP贡献的统计数据、消费者支出如何促进经济以及消费者支出如何影响房地产市场的统计数据。她随后得出结论，称其业务领域——住宅房地产开发——“ 具有重大经济分量 ”，并“ 为整个[美国]激发持续的经济机会 ”。申请人还指出，其事业将支持和促进创业精神，这将产生积极的经济影响，并增加发现应对世界各地社会挑战的创新解决方案的机会。

为支持其在RFE回复中的主张，申请人引用了先前提交的证据并提供了额外证据，包括大量行业文章和报告、更新的专业计划和陈述、以及一封额外的推荐信等证据。这些文章和报告涉及的主题包括但不限于房地产行业、房地产对美国经济的影响、创业精神、经济适用住房，以及

移民的经济和财政后果。虽然部分文章强调了建筑业作为一个行业的重要性，但其他主题似乎与本案关联过于疏远。例如，关于外国直接投资（FDI）的文章与建筑业的联系仅较为松散，因为外国买家可以影响房地产和经济。关于经济适用住房需求的文章似乎强调的是住房的可获得性，而非其具体建筑。总体而言，尽管这些文章提高了人们对与建筑领域相邻相关问题的认识，但没有一篇文章讨论了拟议事业或确立了具体拟议事业如何具有国家重要性。

一位前同学提供的额外支持信描述了其与申请人过去合作的项目，但未包含对拟议事业或其国家重要性的讨论。我们审查了申请人的商业计划，其中她描述了其愿景、使命以及将提供的服务。在运营的前五年，申请人预计将创造43个直接就业岗位，并分别产生超过两百万美元的薪水和所得税。即使申请人成功实现了这些基准，这也不足以证明申请人的事业影响整个建筑领域或对国家的影响达到与国家重要性相称的水平。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。从所提供的证据来看，几乎没有迹象表明拟议事业的影响会触及建筑领域或超出建筑项目所涉及的具体地点和当事方。

尽管申请人强调了其工作的涟漪效应，并声称其事业将对经济、就业创造、经济适用住房、环境可持续性和社会活动等产生积极影响，但她未提供充分证据来佐证这些主张。如上所述，申请人的拟议事业活动是否会在如此规模上运作以达到国家重要性的水平并不明显。在没有提供佐证此类主张的证据的情况下，仅声称一项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。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. 369, 376 (AAO 2010)。此外，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。如上所述，申请人声称拟议事业将创造的许多利益，例如经济适用住房和增强的社会活动，似乎较少依赖于特定结构的建筑，而更多依赖于资金、物理空间及其可获得性。申请人声称的其他利益，例如与房地产相关的利益，取决于众多因素，而建筑似乎只是其中之一。申请人未在其建筑服务与所声称的结果之间提供充分直接的证据联系。

我们认可申请人关于其拥有“ 技术 ”和创新方法的主张。然而，她未解释这些技术和方法是什么、它们在美国是否不可获得或未知、或者其建筑能力的质量是否优于美国已有的水平。即使她证明了这一点，也不能确立其方法和技术如何能为个体建筑师或广大公众所使用。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿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。Dhanasar, 26

I&N Dec at 893。在此，我们认定，尽管个人客户和公司可能从其服务中受益，但她未提供充分证据证明这种个人利益如何上升到国家重要性的水平或有可能更广泛地影响该领域。

拟议事业很可能改善个别建筑和施工项目；然而，记录缺乏充分证据来确立拟议事业活动与就业创造、税收和社会丰富之间达到与国家重要性相称水平的强有力联系。并非所有商业活动都具有在国家重要层面上影响经济的潜力。虽然申请人的拟议事业可能影响聘请其服务的个人和企业，但证据并不表明申请人的服务将在建筑领域产生国家或全球影响的层面上提供。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”的水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，并且在审查证据时未适用正确的举证标准。为支持其主张，她主要依赖先前提交的证据和论点。尽管我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

申请人未确立其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar案所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。

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 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对不影响其所得结果的争议问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未确立符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。