SEP272023_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：22664587 日期：2023年9月27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）

申请人是一名土木工程师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（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给予国家利益豁免。参见该法第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）可授予此项对所需工作邀请、并因此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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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。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。

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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS 可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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）。

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中尚待确定的问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示她打算“ 通过在美国担任土木工程师，继续运用其在土木工程、建筑、商业管理、项目管理与执行、预算控制和建筑规划领域的专业知识和学识 ”。

她进一步陈述：

我在美国的职业计划是继续在一家美国工程公司工作，在那里我将建立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。我将就涉及建筑和工程的大型项目提供不可或缺的指导。我希望像在巴西那样，广泛参与建设过程的管理和采购方面。这将有助于提高建筑工作的安全性，并在财务上使客户受益。我打算继续管理、维持良好的工作关系，并识别土木工程领域的新业务机会。我的领导和管理技能将是一项资产，因为我将能够为公司最大化效率和生产力。我的目标是继续我的工作，管理任何项目的各个方面，利用我的管理技能、财务能力、工程经验和对成功的整体愿景，带领公司开发新的建筑和工程项目，最终使美国经济受益。

我迄今为止的职业生涯意义重大，我清楚自己能在美国提供具体贡献。我完全打算继续我的职业生涯，担任土木工程师。我相信，如果我的申请获批，我将为美国创造收入和就业机会。

除其职业计划和陈述外，申请人还提交了其学历证书副本、一份专家意见书、推荐信以及行业文章和报告。

审理主任认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，也未证明其拟议事业将具有潜在前瞻性影响、雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。因此，审理主任要求提供申请人拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份新的职业计划和陈述，提供了有关其拟议事业的进一步信息。申请人陈述：

我的计划是继续为同样依赖房地产和基础设施部门的美国增长做出贡献。不仅如此，我还想专注于同样具有相关人文方面的项目。有机会领导一个被飓风艾尔玛摧毁的住宅社区的重建，是向国家展示我在此分享我的知识和经验的一种方式，不仅支持经济增长，也为有需要的家庭的福祉做出贡献。

我目前受雇于 I____J，该公司负责采集血浆，血浆是 D 产品的原材料。此外，L___J 通过支付血浆捐献费用为经济增长做出贡献。有需要的家庭或低收入家庭有机会在此过程中提供帮助，以制造/生产医疗治疗产品，并通过捐献血浆增加收入。

作为高级工程师/项目经理，我负责美国各地血浆捐献中心的翻新和扩建。我的职责是通过符合 FDA 法规来保证其运营，并为我们的捐献者提供安全的环境。此外，我负责扩建我们的中心，以满足对更多血浆日益增长的需求，这与公司为美国人提供更多治疗和药物的目标一致，尤其是在 COVID-19 危机之后/期间。

通过我的工作，我可以为美国的社会经济需求做出贡献，因为改善的基础设施发展可以促进全美国的商业活动以及社会活动。我的技术可应用于广泛的行业领域，通过我创造创新技术方法的能力，我可以提高运营效率和质量，使我能够在更广泛、甚至全球范围内做出贡献。

申请人进一步声称，作为~I----~的全国高级工程师项目经理，她管理并将继续管理该公司在佛罗里达州、印第安纳州、路易斯安那州、俄克拉荷马州和德克萨斯州的捐献中心。

她还提交了额外的文章和报告以及先前提交的用以支持其工作邀请豁免资格的证据。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人提供的证据不足以证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性积极经济影响，或拟议事业对美国国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任“ 在本案中未适用适当的证据标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用法律，损害了申请人的利益 ”。申请人还通过律师主张，审理主任忽视了所提交的证据，并提交了一份书面论证意见，强调其作为土木工程师的资格，并主张记录在案的证据确立了拟议事业的国家重要性。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能 ”或“ 很可能 ”为真。为判定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，用户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，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（eomm'r 1989）。

首先，我们注意到申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值并具有国家重要性具有实质意义。参见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg'l eomm'r 1978）；另参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。用户法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求福利的资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以使有缺陷的申请符合用户要求。参见 Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169，175（eomm'r 1988）；另参见 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45，49（Reg'l eomm'r 1971）。

尽管审理主任未提出，但申请人在回应补证通知时提出了一个新的拟议事业，而非确立初次申请中所述拟议事业的国家重要性。申请人提出的拟议事业是担任I I的国家高级工程师项目经理，她声称将在该职位上通过确保公司捐赠中心符合FDA规定来继续保障其运营；该事业是在提交日期之后提出的，不能追溯确立资格。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，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。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明随初次提交一并提交的拟议事业——担任土木工程师——具有国家重要性。我们认定其不具有国家重要性。

在判定国家重要性时，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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们

进一步指出，“ 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。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分文件描述拟议事业或解释其如何具有国家重要性。国家利益豁免的目的不是为申请人提供在仅为国家增加附带利益的同时进行求职或推进其自身职业发展的机会。在其为支持申请而提交的个人陈述中，申请人表示其打算与一家美国工程公司合作，“ 发展涉及美国新业务的战略伙伴关系，以帮助发展公司的工程业务组合 ”。审理主任指出，最初描述的事业未充分阐明申请人在美国打算做什么，并要求提供补充信息。作为回应，申请人未提供有关其初始事业的更多细节，而是表示在提交申请之后，她获得了I I的雇用，并描述了她在该公司的岗位职责，这些职责似乎与土木工程师通常履行的职责不一致。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法判定其是否具有国家重要性。在 Dhanasar 中，我们认定申请人必须指明“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。参见同上，第889页。尽管它可能包括上述一个或多个职位，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其国家重要性。

在整个记录及其个人陈述中，申请人提及其背景、教育及其所在领域的经验。2 申请人还提供了几封支持信，讨论其土木工程能力和经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。参见同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件的第二项考量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。

申请人声称其拟议事业具有国家重要性，因为土木工程对美国制造业具有重大影响，并特别声称其活动将对美国经济产生涟漪效应。此外，申请人提供了信息，包括文章和报告，内容涉及土木工程和制造业的重要性及其在美国经济中的关键作用、STEM职业的重要性以及外国出生STEM专业人士的影响。3 尽管所提交的信息和文章提供了有用的背景信息，

2 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。
3 必须指出，受雇于STEM领域并不自动表明符合国家利益豁免的资格。具体而言，STEM事业在 Dhanasar 第一项要件方面必须同时具有实质价值和国家重要性。参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2)，https://www.uscis.gov/policymanual。在此，申请人已表明前者，但未表明后者。

它们在本事项中价值有限，因为申请人的具体拟议事业仍不明确。4 此外，在判定国家重要性时，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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人未确立其在所确定的一个或多个职位中的个人就业将如何以符合国家重要性的方式更广泛地影响美国经济。

记录中包含一封来自I I大都会学院兼职教授的专家意见信，该教授认定申请人的拟议工作具有国家重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家重要性之上。尽管他叙述了申请人的职业经历和成就，并赞扬其在巴西作为土木工程师的成功，但其认定源于土木工程和建筑业的重要性，特别是与美国建筑公司寻求与巴西开展业务相关。因此，该信未确立申请人在美国的具体拟议工作的国家重要性。参见 Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（认定移民局可以拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证明权重）。该信未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人在土木工程方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛影响或对我国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

尽管申请人的陈述反映其意图为其客户或雇主提供有价值的土木工程服务，但她未提供充分信息和证据以具体指明拟议事业，或以其他方式表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超越其雇主或客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响土木工程领域或美国经济。

此外，申请人并未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。由于缺乏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，记录未显示申请人土木工程服务所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

4 我们进一步注意到，申请人的律师在记录中多处提及这些报告和文章，主张土木工程领域及其与美国制造业状况的关系影响美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟从事的事业将通过向美国公司提供关键土木工程服务来帮助国家经济。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. at 534 n.2（引用Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. at 506）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also 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项要件，我们认定其未能证明其符合资格或否则在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。