SEP282023_09B5203 · 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：2828244 日期：2023年9月28日

对内布拉斯加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，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第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职位offer、从而对劳工证的自由裁量豁免。

内布拉斯加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获得或在自由裁量上应当获得国家利益豁免。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，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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立其有资格获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为

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，豁免职位offer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。记录反映了该认定。[2]

上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定申请人的事业具有实质价值并具有国家重要性。然而，审理主任认定记录未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，且权衡之下，豁免职位offer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，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。[3]

A. 实质价值与国家重要性

申请人拟在其位于佛罗里达州的土木工程服务公司[已隐去]担任土木工程项目经理。申请人的职业计划称，他将参与“建筑项目的开发”，并监督“其组织、规划、预算和实施，为建筑公司和[美国]公民提供实质性的社会经济利益”。其拟议事业是“向其他专业人士、开发商和施工经理提供咨询，使他们能够为客户带来更好的成果”。该企业将提供“创新技术”和“环保策略，以最大限度地减少污染排放，在建筑项目中使用可回收和可再生材料，并最大限度地减少能源消耗和废物产生”。审理主任认定，就 Dhanasar 框架的第一项要件而言，申请人的事业具有实质价值和国家重要性。审理主任未就该认定提供理由。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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。

[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于自由裁量性质）。

[2] 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其2008年从巴西 Universidad [已隐去] 获得的土木工程师 titulo de civil engineer 文凭、其学业成绩单、学历评估以及与其签约作为土木工程师的个人出具的函件。记录表明，其持有相当于美国土木工程学士学位的外国学历，并在其专业领域拥有至少五年的渐进式经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

[3] 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室同意审理主任的认定，即记录显示申请人作为其企业的创业者和土木工程项目经理的拟议事业具有实质价值。然而，经重新审查，本办公室不同意审理主任关于该事业具有国家重要性的认定。

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，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 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具有国家甚至全球影响 ”。Id. 本办公室还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。此外，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“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。

申请人的职业计划描述其愿望是“ 通过帮助建筑公司实现安全和创新的项目来改善建筑行业和基础设施系统 ”。申请人声称该企业将“ 开发创新技术，为改善美国[建]筑[行]业做出贡献，将这些新项目介绍给其他工程师，转移[其]知识和培训给[原文如此]新一代专业人士，使[美国]在国际市场上更具竞争力 ”。此外，该企业将专注于环境，在建筑项目中使用环保策略以最大限度地减少污染、能源消耗和废物产生。申请人的商业计划笼统提到，该企业将“ 特别专注于在气候变化背景下管理佛罗里达州沿海地区的项目 ”。申请人声称其事业将通过创造建筑行业投资机会、创造就业、产生收入以及开发将人们联系在一起的住房和基础设施，为美国经济增长和人类发展做出贡献。

然而，记录中的文件并未提供见解，说明申请人作为其土木工程服务公司的土木工程项目经理个人打算如何影响土木工程和建筑领域、经济或更广泛的环境。申请人未提供佐证证据以支持其关于其企业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济和环境利益的声称。申请人关于其土木工程服务企业将有利于佛罗里达州和美国经济与环境的声称，未通过独立和客观证据得到确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为佛罗里达州或美国提供其所声称的经济和环境利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分文件证据证明其作为其企业土木工程项目经理的拟议工作职责将更广泛地影响土木工程和建筑行业，而非仅有利于其土木工程企业及其拟议客户的情况下，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人援引其意图与同事分享技能，以促进土木工程技术及建筑行业的改进。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水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样，申请人未能证明与同事分享技能达到了具有国家重要性的水平。

记录中包含两份专家意见，对申请人拟议事业的国家重要性进行了分析。专家认为，申请人拟议的担任其土木工程企业项目经理的事业对建筑行业具有国家重要性。这些意见聚焦于对土木工程师和项目经理日益增长的需求，以及土木工程和建筑领域的重要性，特别是使用节能产品和限制建筑项目使用化学品的重要性。意见认定，申请人的企业对建筑行业的贡献将通过支持美国政府基础设施倡议和环境可持续性，为美国带来积极的经济和社会效益。然而，这些意见并未聚焦于申请人的具体事业及其将如何对美国经济、或对拟议事业所属的土木工程和建筑领域产生潜在的预期影响。仅仅陈述其工作将支持重要行业、美国经济和环境，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

为证明其拟议事业的国家重要性，记录中还包含行业报告和文章。这些报告和文章涉及建筑行业、基础设施工人在COVID-19期间的工作能力、海平面上升、土木工程师适应气候变化、土木工程师短缺、土木工程教育的重要性，以及移民科学家和工程师的经济贡献。我们认可土木工程和建筑行业的重要性，尤其是鉴于气候变化和海平面上升，以及其相关职业的重要性，也认可已成为成功工程师和企业家的移民所作出的重大贡献。然而，仅仅在土木工程和建筑领域工作，或创办一家土木工程服务企业来支持这些行业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See id. at 889。所提交的行业报告和文章并未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预期经济或环境影响。

申请人未能证明其拟议事业超越其自身业务及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对领域或任何其他行业以及美国经济和环境产生更广泛的影响。除一般性主张外，他未能证明其作为拟议土木工程服务企业项目经理拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。尽管申请人对某事业的描述在其对环境和经济的影響范围上是抱负性的，但他未解释或提供证据证明其企业将如何“ 开发创新技术 ”以“ 改善建筑行业和基础设施系统 ”。申请人就其企业环保作出一般性主张；然而，他未提供其企业打算如何帮助治理污染并使其工作适应海平面上升的细节。该

申请人所主张的经济、环境和社会效益取决于众多因素，且申请人未在其拟议企业的土木工程工作与所主张的经济成果之间提供足够直接的证据关联。

我们撤销审理主任关于此问题的认定。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892-93。

审理主任认定申请人未能证明其处于有利地位以推进其拟议事业。审理主任虽承认申请人的学术成就及后续培训表明其已在土木工程领域接受教育，但指出仅凭其在该领域的教育不足以证明其处于有利地位以推进拟议事业。审理主任认定，记录不支持申请人关于其曾在哥伦比亚作为其土木工程咨询企业所有者拥有企业家经验的主张。审理主任还审查了商业计划，指出虽然该计划提供了企业计划，但未显示申请人预期如何为该企业及其所列开支提供资金。审理主任指出，其新企业近期客户的推荐信显示其在企业运营第一年的工作关系；然而，这些信件和记录不支持商业计划中关于企业利润和雇用员工的预测。

申请人在上诉中主张，“ [上]诉的基础是将法律和法规错误适用于……本案事实。 ”申请人主张，审理主任未正确考虑证据，包括显示其学术成就、其在建筑行业14年专业经验及其作为当前企业项目经理工作的文件；其个人陈述；商业计划；两份专家意见书；以及支持信。申请人主张，综合审议的证据以优势证据标准表明，其具备在拟议事业中取得成功所需的学术技能、专业经验和显著进展。

经重新审查，我们同意审理主任的认定，即记录未证明申请人处于有利地位以推进拟议事业。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“ 更可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，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，以优势证据标准评估申请人的资格。

记录中包含申请人的简历、个人陈述和一份商业计划，主张其基于此前作为土木工程师的专业经验处于有利地位，包括其于2016年至2021年在哥伦比亚拥有I_____I土木工程企业。然而，审理主任认定，记录未以实质性证据支持申请人关于其曾为_____企业家的主张。审理主任还认定，记录中的文件与申请人关于其在所主张的2016年至2021年期间拥有并管理该企业的主张相矛盾。

申请人在上诉中主张，审理主任不应仅关注其“过往经历，还应关注其未来计划和前景”。申请人主张，审理主任仅关注申请人此前公司在土木工程领域的成功，而未考虑“其通过新美国[公司]作为项目经理的拟议事业在美国可能具有的所有预期效益”。申请人主张，Dhanasar案并未提及申请人须证明“在整个领域内取得成功”。（强调省略）。他主张，审理主任的推理类似于8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下的特殊能力要求，该要求将要求其“证明过往记录显示达到超出该领域通常遇到的成就水平”，且其已证明满足EB-2分类作为高等学位专业人士的要求，无须“证明过往记录显示达到超出该领域通常遇到的成就水平，超出USCIS对AAO在Matter of Dhanasar [原文如此]中建议用于评估该要件的非穷尽因素清单的考虑”。

申请人的论点不成立。第二项要件将关注点从拟议事业转向个人，并考虑包括申请人在类似努力中的成功记录等因素。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892-93。申请人主张审理主任本应更多关注"预期利益"而非拟议事业，这实际上涉及Dhanasar的第一项要件。虽然Dhanasar第二项要件的因素包括考虑申请人的未来活动模式或计划，但这涉及申请人是否已为拟议事业的未来制定了计划。此外，申请人必须在提交申请时即确立其寻求该利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据新的事实组合变得符合资格后获批。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

就Dhanasar第二项要件而言，申请人应提交证据以记录过往成就并佐证与拟议事业相关的预测，以表明申请人处于有利地位推进该事业。4 未经证实的声称不能满足申请人的举证责任。5 申请人在其简历、个人陈述、商业计划书及上诉中主张，其14年的专业经验表明他处于有利地位推进其事业。然而，他未提供证据支持其关于2016年至2021年拥有并经营一家土木工程企业的声称。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

4 一般参见6 USCIS Policy Manual, F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual。
5 参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376；一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(1)。

此外，正如审理主任所指出的，记录中的证据与申请人关于2016年至2021年在哥伦比亚拥有一家企业的声称相矛盾。申请人2019年至2020年的澳大利亚税务文件表明，申请人在该时间段内是澳大利亚居民，并在澳大利亚通过"建筑及其他工业清洁服务业务"赚取收入。同时，记录显示申请人于2020年10月20日进入美国，并在2021年2月提交本申请时仍留在美国。因此，审理主任的决定指出："未提供任何证据证明[申请人]在居住于澳大利亚和美国[原文如此]期间如何维持其在哥伦比亚境内的公司和土木工程顾问工作。"申请人的上诉未提供解释或证据来解决记录中的这些不一致之处。相反，申请人主张审理主任不应仅关注其"过往经历，还应关注其未来计划和前景"。记录中这些未解决的不一致使所提交文件的可信度受到质疑。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（申请人必须以独立的客观证据解决记录中的差异，指明真相所在）。

申请人还表示他曾在哥伦比亚为建筑项目担任工程师。虽然记录中包括证明其在这些项目中担任工程师的雇佣日期的雇佣核实信函，但这些信函未包含其工作职责的详细信息。参见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)（详述作为合格经验或培训证据提交的信函的要求）。申请人提供了其本人关于工作职责的陈述以及项目照片。然而，记录中未包括佐证其主张的证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在没有充分书面证据支持其声称的作为建筑项目土木工程师的过往工作经验的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其具备所声称的过往经验，从而使其处于有利地位推进其拟议事业。

与申请人关于审理主任的决定仅关注其过往工作经验的论点相反，审理主任确实考虑了申请人现任商业伙伴的一封推荐信。尽管该信函显示申请人自2021年4月起与D[已隐去]存在工作关系，但审理主任指出，申请人未提交证据证明其在2022年11月商业计划书中所声称的新业务的成功。例如，申请人未提供证据证明该业务所声称的利润或在其第一年雇佣两名美国员工的情况。

记录中还包括其现任业务客户[已隐去]的另一封推荐信，[已隐去]称其自2022年6月起存在业务关系，我们注意到该日期在本申请提交日期之后。如上所述，申请人必须在提交申请时即确立其寻求该利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在申请提交后发展出的业务关系的证据不能用于确立资格。

申请人主张审理主任在分析商业计划书时"未适用正确的审查标准"。他指出商业计划书的日期为2022年11月，在申请提交日期之后，且审理主任"以不适当的推理分析证据存在错误"，因为审理主任指出申请人必须在提交时确立资格。他主张，详述其土木工程业务的商业计划书是审理主任在

一份证据请求通知中要求提供的，且不要求其日期在申请提交日期之前。然而，申请人错误描述了审理主任对商业计划书的分析。虽然审理主任的决定指出商业计划书的日期在申请提交日期之后，且申请人必须在提交时确立资格，但审理主任表示"我们将讨论[商业计划书]中所包含的信息"，并分析了商业计划书中关于财务和就业预测的声称。因此，申请人关于审理主任在分析商业计划书时未适用正确审查标准的主张不成立。

上诉中，申请人强调其于12021年、即在2021年4月提交本申请之前已设立其企业，并称：“ 根据法律，[申请人]必须证明其在初次提交申请之前已设立公司，而这一点已经得到证明。 ”我们注意到，拟设立企业的申请人并不被要求在提交申请之前设立公司。相反，企业家申请人对美国实体的所有权权益可能具有证明价值，用以表明申请人处于有利地位以推进其事业。6 尽管申请人提供了证据显示其在提交申请前不久在佛罗里达州注册成立了一家公司，但这并非在判断其是否处于有利地位以推进其拟议事业时唯一需要考虑的因素。

申请人进一步主张审理主任未考虑随申请提交的两份专家意见。然而，申请人不正确，因为审理主任在决定中确实考虑了这些意见，指出：

[在]所提供的专家意见信函中，关于处于有利地位的一项声称是[申请人]在2016年至2021年间作为土木工程行业的顾问经营自己的公司。未提供任何证据证明[申请人]为自雇，也未提供证据证明存在一家名为[已隐去]的公司，根据提交材料中的信函，该公司由[申请人]在哥伦比亚拥有。

这些意见部分基于申请人在该领域的过往经验，包括其在哥伦比亚为建筑项目担任工程师的经历以及其在哥伦比亚自己公司的经历。然而，如上所述，除申请人对其过往工作经验的解释外，记录中未包括佐证其声称工作经验的独立、具有证明力的证据。当意见与其他信息不一致或在任何方面存在疑问时，USCIS无需接受该意见或可给予其较低权重。参见Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另参见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论基于相关性、可靠性及整体证明价值可给予专家证言的不同权重）。在此，专家意见的可靠性存疑，因为它们基于申请人未经佐证的声称。

由于记录中的文件不足以确立申请人处于有利地位推进拟议事业，如Dhanasar框架第二项要件所要求，他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

6 一般参见6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(D)(4)。

申请人关于其在Dhanasar框架下资格的其余上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第二要件，我们认定申请人未能以自由裁量方式确立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。