AUG292024_07B5203 · 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：33689551 日期：2024年8月29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和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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 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

要符合EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则还必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，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界定“ 国家利益 ”一词，但 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，[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；

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提交了一份关于 一家有限责任公司的商业计划书，该公司将提供施工管理和工程咨询服务。商业计划书称，申请人将成为该公司的合伙人，公司将专注于降低建筑和项目成本、提高美国公司的竞争力，并为美国公民提供负担得起的住房，为美国开发商提供最佳回报。

申请人提交证据证明其持有相当于美国土木工程学士学位，并在土木工程和建筑领域拥有超过五年的渐进式经验。因此，其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)条例规定的、以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。上诉中唯一的问题是，其是否符合资格并值得以国家利益为由豁免职位offer要求。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项标准，即实质价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 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。同上。申请人提交的商业计划书及其关于土木工程和建筑行业的文章表明，其拟议事业具有实质价值。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。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预期影响。同上。这一考虑可包括拟议事业是否具有雇用美国工人的重大潜力（特别是在经济萧条地区）、是否具有其他重大积极经济影响、是否在该领域具有国家甚至全球影响，或是否具有表明国家重要性的其他更广泛影响。同上，第889-90页。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将对其领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任错误，其拟议事业有潜力通过创造就业和经济影响对美国经济作出重大贡献，如其商业计划书所示。申请人的商业计划书预计，其公司第一年将雇用13人，到第五年增至167人。该人员配置计划并未表明在商业计划书所称雇用超过900万人的行业中具有雇用美国工人的重大潜力。商业计划书预计，公司第一年净收入为-$12,131，到第五年增至$1,163,845，并在前五年缴纳税款$2,364,559。商业计划书未解释这些预测是如何作出的，也未证明公司的收入和税款支付将对建筑行业产生重大积极经济影响，而商业计划书称该行业估计总收入

为1.9万亿美元。参见同上，第890页（讨论雇用美国工人的重大潜力和其他重大积极经济影响作为国家重要性的指标）。

申请人还主张，其拟议事业具有国家重要性，因为建筑行业是美国最重要的行业之一，且移民企业家对美国经济作出重大贡献。申请人提交了关于土木和工业工程师、工程技能短缺、2021年工程和建筑行业展望、美国建筑业、移民企业家推动经济增长、创业的重要性、移民拥有的企业雇用了800万美国人以及移民作为经济贡献者的文章。这些文章讨论了土木工程师、建筑行业和移民企业家的重要性。然而，本办公室对国家重要性的评估并不侧重于影响某一职业、行业或我国整体的问题的重要性，而是“ 侧重于外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。在此，这些文章均未提及申请人，也未证明其拟议事业的潜在预期影响。参见同上，第889页（解释在评估国家重要性时考虑拟议事业的潜在预期影响）。

申请人主张审理主任忽视了其推荐信，这些推荐信支持其资格。申请人提交了雇主和同事的推荐信，他们赞扬其工作和技能，但未讨论其拟议事业。例如，G-A-F-A-2赞扬申请人在 的成就，并将其描述为“ 训练有素、能力最强的专业人士之一 ”。R-N-称申请人超越了公司“ 及其客户 ”的期望，“ 在建筑工作中取得了更好的结果（成本、期限、质量和最终产品） ”。A-V-叙述申请人在项目中“ 取得了超出预期的结果，并展示了其技术技能和经验 ”，使客户完全满意。R-N-赞扬申请人为公司所做的工作，并对申请人“ 未来对美国作出的卓越贡献 ”表示信心。W-N-称申请人“ 在建筑行业的专业知识对我们的成功至关重要，我相信他将成为任何他加入的团队的资产 ”。这些信件证明了申请人的经验和成就，但未涉及其拟议事业，且与Dhanasar第二项标准更为相关，在该标准中本办公室考虑申请人是否处于有利地位推进拟议事业。

申请人还提交了一封来自A-A-的信，A-A-是 的兼职教授，其表达意见认为申请人符合国家利益豁免资格。A-A-称，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为他可以协助在巴西和拉丁美洲开展业务或计划开展业务的美国公司。然而，申请人的商业计划书并未讨论为在巴西和拉丁美洲开展业务的美国公司提供服务。此外，尽管A-A-讨论了一些曾在巴西工作的美国公司，但未具体说明申请人为个别美国公司所做的工作如何超越具体项目，以与国家重要性相称的方式更广泛地影响建筑行业。比较同上，第892页（指出Dhanasar提交了证明性专家信函，描述其具体研究对美国战略利益的重要性）。

[2] 本办公室使用首字母缩写以保护所提及个人的隐私。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其所在领域。Id. at 893。在本案中，记录未显示申请人拟议的事业能够充分超出其公司客户的范围，以表明国家重要性的方式更广泛地影响其所在领域。申请人未证明其拟议的事业具有雇用美国工人的重大潜力、会产生其他重大积极经济影响，或以表明国家重要性的水平更广泛地影响其所在领域。

C. Dhanasar框架的其余要件

申请人未证明其具体拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar框架的第一项要件。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对申请人是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和行政机关无须对作出其所得结果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

申请人未证明其拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。因此，其未证明其有资格或作为自由裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。