DEC192024_08B5203 · 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：35206465 日期：2024年12月19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）

申请人是一名建筑师，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业类第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。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）可以授予此项对所需职位offer因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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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。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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“ 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。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。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要求因而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人最初表示其打算在美国从事建筑领域工作，以建造环境可持续且美观的建筑，包括住宅。他提供了其拟议事业的以下摘要：

我将建造地标、纪念碑和文化机构，这些是设计和工程的壮举，将对美国文化和经济产生永久、深远的影响。

鉴于美国严重的住房危机，我的拟议事业——以我在阿塞拜疆在功能和规模上所取得的一切成就为基础——将是对美国人民的巨大福祉——并且具有最高国家重要性，因为我的才能将使我能够建造具有巨大功能和规模的住房项目，而这项工作将对缓解美国严重有害的住房短缺危机产生重大影响。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。在上诉中，申请人重申其关于其事业国家重要性的解释，主张审理主任在评估所提交证据时犯了错误。经审查，基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其事业的国家重要性，以确立其在 Dhanasar 分析框架第一项条件下的资格。

第一项条件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可以在诸如以下的一系列领域中证明：

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）。

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上 at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“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具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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。”同上 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，本办公室着眼于记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上 at 889。

申请人提供了讨论白宫关于STEM领域（科学、技术、工程和数学）、移民、建筑行业以及商业房地产对经济影响的倡议的报告和文章。然而，该材料未提供关于申请人就其在美国作为建筑师工作的意图所持任何具体计划的充分见解。虽然这些文件涉及申请人打算工作的领域，但并未说明申请人设计或监督住房开发或其他建设项目的个人事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。而且，尽管申请人还提供了关于其设计和开发的建筑的文档，但其专业经验并未提供关于申请人所设想的任何具体拟议事业的见解，除了继续其在其领域的工作之外。

申请人还提交了一份专家意见书和支持信，讨论其技能、知识和成就。专家意见书对申请人的能力表示信心，并引述其致力于改善农村和城市社区居民生活的承诺，指出申请人“旨在通过引入优先考虑安全性、功能性和美学吸引力的创新和可持续设计实践来彻底改变该行业”；然而，该信未提供关于创新设计实践的细节，也未解释其在申请人拟议事业中的潜在作用。同样，一位前客户的支持信赞扬申请人在各种项目上的工作，称其在一座豪宅上的工作“突破地理限制并挑战建筑规范”，但作者未对这一观察进行详述。另一位专门从事玻璃幕墙的人士的支持信对申请人开发的一个涉及应用数千块玻璃面板的困难项目表示钦佩，但作者未提供关于申请人拟议事业的具体信息。尽管这些及其他支持信赞扬申请人的工作和品格，但它们并未阐明其打算在美国从事的任何确定事业。本办公室注意到，申请人还提供了美国开发商有意雇用他的信件，但这些信件未详述利用申请人服务的项目，也未解释任何此类项目将如何具有国家重要性。

本办公室进一步注意到，专家意见书提到申请人“作为世界上最受尊敬和追捧的建筑师之一的声誉”，其“在设计和建造结构方面拥有广泛的经验和专业知识”，

而支持信表达了对投资其未来在美国项目的兴趣。然而，工作经验和投资兴趣的证据通常与 Matter of Dhanasar 第一项条件所讨论的事业的国 家重要性无关，而与第二项条件有关，2 该条件评估个人是否处于有利地位以推进一项事业。因此，这些信件未能充分证明申请人拟议事业的国家重要性。

在回应补件通知时，申请人澄清其意图是将他在阿塞拜疆现有建筑事务所的业务转移至美国；他解释说，通过其事务所开展工作是实现其“ 为美国商业、建筑和经济领域带来利益的拟议事业 ”的载体。虽然我们认可申请人关于为经济做贡献和解决住房需求的一般性意图是一项具有实质价值的事业，但他并未详细说明其单一建筑事务所将如何具体影响所称的全国性住房短缺或建筑行业短缺。同样，我们在评估一项事业是否具有国家重要性时，考虑的不是申请人打算从事的行业或领域的整体重要性，而是申请人打算着手的具体事业。尽管一项被证明具有广泛提升社会福利的重大潜力的事业可被视为具有国家重要性，3 但在此，申请人描述了值得称道但宽泛的雄心，却未在其通过事务所工作创建有用且高水准项目的意图之外，识别或界定其具体事业——而该事务所只是一家将在美国数万家企业之一中运营的单一企业。申请人未提供证据说明，例如，其事务所开发一栋供租户居住的建筑物将如何构成一项具有国家重要性的事业。

关于申请人业务所称的经济影响，虽然其陈述概括性地推测其事务所将在美国创造就业机会，但他未提供独立证据或以其他方式解释其业务将如何在某一水平上创造就业，从而对特定地区产生重大影响或对特定领域产生预期的全国性影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。案卷中不包含计划或其他表明申请人将如何经营一家如其所称能够以 Dhanasar 框架第一项要件所设想的国家重要性水平影响经济的企业的说明。

申请人未具体描述他将如何开展一项达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平的事业。Id. at 890。虽然申请人宽泛地描述了其打算提供的服务，但他未解释其个体公司如何产生全国性影响——如其所陈述的主要目标之一所述——“ 在美国建造和改善住房 ”。

案卷未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明资格

2 由于申请人未根据 Dhanasar 框架第一项要件确立资格，关于第二项和第三项要件的认定对最终决定并无必要；因此，本决定中予以保留。

3 见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(l)。

以获得国家利益豁免。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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未能确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。