DEC202024_06B5203 · 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：34870466 日期：2024年12月20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）

申请人系制图领域的经理，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）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，认定虽然申请人已确立其对基础EB-2分类的资格，但未确立豁免所需职位要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其在科学、艺术或商业领域为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

• 总体权衡，豁免职位要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2签证分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。[2] 本办公室面前的事项是申请人是否已确立拟议事业的国家重要性。经审查，本办公室认定其未确立。

申请人的拟议事业，如申请人回应审理主任补件通知（RFE）时提交的商业计划所述，是“ 为地方管理开发地理统计信息系统（GIS） ”以及“ 为地方层面的地理和统计信息系统开发提供咨询、顾问和指导服务 ”。根据该商业计划，拟议事业的意图是“ 在信息技术（IT）支持下，基于对公共政策的诊断、监测、控制和执行，促进复杂规划问题的决策 ”。

审理主任认定，虽然申请人已确立其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性，也未表明豁免职位要求、从而豁免劳工证将有利于美国。[3] 经对案卷的重新审查，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。同上。

在上诉中，申请人首先主张拟议事业具有国家重要性，因为它将提供补充当前联邦数据收集机制的数据，优化具有“ 至关重要 ”意义的联邦资源，并向各种州、地方和私人资源提供重要且及时的数据。他解释说，拟议事业可提供GIS数据，补充美国社区调查（ACS）和十年一次人口普查等全国性调查所采集的数据，为居民少于10,000人的地区提供及时数据，他主张此类数据目前在ACS和人口普查中无法获得。申请人进一步主张，拟议事业可优化联邦机构目前使用的资源，如联邦航空管理局（FAA）、疾病控制与预防中心（CDC）和美国交通部（DOT）等。[4] 此外，申请人主张，拟议事业可向州和地方机构提供及时数据以评估基本服务的需求；向研究人员、非政府和非营利组织提供；以及向应急

[2] 审理主任未涉及申请人是否已确立作为具有特殊能力的人员对基础EB-2分类的资格。

[3] 审理主任认定申请人已确立其处于有利地位以推进拟议事业。

[4] 申请人指出，CDC目前使用按主题领域组织的地理空间数据资源，如“ 公共卫生资源 ”和“ GIS数据 ”，而DOT目前的GIS显示DOT将GIS视为有价值的工具。

规划人员提供因自然灾害而流离失所的人口等的“基本特征”。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻求拟议事业的更广泛影响”，且“[某]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。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室认定该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。同上，第893页。在此，申请人未解释拟议事业将如何扩展以向这些潜在客户提供服务，商业计划中也未明确体现。此外，案卷缺乏其他证据，例如来自对拟议事业具有专长的相关政府机构或准政府实体的信函，可能确立拟议事业的更广泛影响。[5] 在缺乏拟议事业更广泛影响的充分书面证据的情况下，它不符合Dhanasar框架第一项要件的“国家重要性”要素。同上。

其次，申请人主张，由于拟议事业“被设定为社会性和非营利性倡议”，因此具有国家重要性。[6] 为支持该主张，申请人援引本办公室在Dhanasar中的认定，即“[证]据表明事业具有创造显著经济影响的潜力可能是有利的，但并非必需，因为事业的价值可在没有直接或可量化经济影响的情况下确立。”同上。然而，这涉及确立拟议事业的实质价值，而非其国家重要性。

申请人进一步主张，作为非营利性倡议，拟议事业与国家倡议相一致，因为它“代表了与美国人口包容和公平的过程，符合各机构的研发优先事项”。案卷包括一份强调2023财年研发优先事项的白宫备忘录，据申请人称，该备忘录表明STEM领域劳动力发展的重要性以及向公众提供研发数据结果的重要性。申请人还指出，拜登-哈里斯政府强调了社区科学和技术从业者在构建“强大的STEM生态系统”中所发挥的重要作用。虽然这些政府优先事项表明STEM领域包容性的重要性，但案卷缺乏证据表明政府对申请人的拟议事业有特定兴趣。仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。同上，第889页。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍人士拟从事的具体事业”。同上。因此，虽然本办公室认可STEM领域包容性的重要性，但仅此事实不足以确立申请人拟议事业的国家重要性。

此外，申请人主张，拟议事业具有国家重要性，因为其具有“数据处理和分析技术的详细范围”，将其直接与先进计算相关联，而先进计算是美国国家科学技术委员会更新的关键和新兴技术清单上确定的一项关键和新兴技术领域。USCIS认识到STEM领域进步的重要性，尤其是在重点关键和新兴技术或其他STEM

5 一般参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3)，http://www.uscis.gov/policymanual。
6 我们注意到，与该主张明显矛盾的是，记录中包含拟议事业的《公司章程》，将其设立为有限责任公司。

领域对美国竞争力或国家安全具有重要性的领域。7 STEM领域可能在多种情况下对竞争力或安全具有重要性，例如，如果证据表明拟议事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前和潜在对手之前，或者其如何与某一领域相关，包括那些研发密集型产业，在这些产业中，早期和开发周期后期的适当活动和投资可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在盟友和伙伴中的同等地位。8 然而，申请人未提供足以解释或以其他方式证明拟议事业对美国竞争力和国家安全的重要性的证据，且该方式可能反映其国家重要性。

最后，申请人主张，拟议事业的国家重要性“ 与其应用于研究领域的紧迫性有关 ”。具体而言，他主张，由于STEM领域需求不断增加且劳动力短缺，美国可能“ 失去在对该国发展至关重要的技术领域的领导地位 ”。申请人泛泛讨论了移民在解决这些短缺方面可在美国经济中发挥的重要作用，并指出有陈述表明专攻STEM领域的美国人减少。他随后引用劳工统计局的统计数据，表明STEM领域劳动力需求增加，并主张拟议事业可以解决这些短缺。然而，申请人未提供足以证明拟议事业将如何影响制图学领域、STEM领域或更广泛的美国经济的国家就业水平并符合国家重要性的证据。此外，必须指出，仅专业人员短缺本身并不会使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。相反，合格工人短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。这一认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，因此，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar框架第三项要件下资格的其他论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免资格，或经裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

7 参见6 USCIS Policy Manual，supra，at F.2。
8 同上。