DEC212022_01B5203 · 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：23077028 日期：2022年12月21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）

申请人是一名项目经理和顾问，寻求第二优先移民分类，作为高级学位专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免，如果申请人根据Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中概述的分析框架证明资格。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，审理主任拒绝了该申请，认为记录未确立拟议事业的全国重要性，或豁免工作要求将符合国家利益。此事现因上诉由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。申请人提交了书面论证意见，主张审理主任在决定中犯错。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。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资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，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。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。-

(B) 豁免工作要求 -

(A) 一般规定。 - 签证应提供给……合格移民，其属于持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作要求 -

(i) 国家利益豁免……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后附至少五年专业领域逐步提升的经验，应视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情授予国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时授予：(1) 外国人的拟议事业具有实质性价值和全国重要性；(2) 外国人处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免资格。尽管本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项。

A. 拟议事业

在2019年1月的初始申请中，申请人表示其拟议事业是在建筑行业担任公司___ ____ ___的项目经理-顾问。在审查随申请提交的证据后，审理主任发出了补件通知（RFE）。补件通知告知申请人，除其他缺陷外，证据未确立拟议事业的全国重要性。在补件通知回复中，申请人澄清，通过其在[已隐去]的就业，他将担任项目经理和建筑主管。记录包含一封2021年3月的信函，其中说明[已隐去]自2020年7月起雇用申请人。申请人未承认或解释其雇主和职位名称的变化。

补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时确立资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，签证申请不得基于对未来资格的推测或申请人根据新事实条件变得符合资格后予以批准。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。[1] 申请人在任何未来提交中应意识到这一点，因为拟议事业的变化对所寻求福利具有实质性影响。

[1] 审理主任认定申请人根据Dhanasar第二项条件确立了资格，部分基于申请人在一家建筑公司的就业。由于[已隐去]工作机会在初始申请之后开始，其不能作为提交时的资格依据。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人已确立其处于有利地位推进其事业的认定。

B. 全国重要性

即使本办公室假设申请人拟议在建筑公司普遍担任项目经理-顾问，而不论具体哪家公司，本办公室仍认定其未确立拟议事业的全国重要性。为支持全国重要性的认定，申请人强调了绿色建筑、房地产以及科学、工程、技术和数学（STEM）职业的重要性。他通过提供STEM行业高增长潜力以及工程师需求和短缺的统计数据，强调了STEM专业人士，特别是土木工程师的经济重要性。同样，申请人引用了建筑和房地产领域增长潜力、行业数十亿美元价值及其提供就业的统计数据。尽管有这些主张，记录中缺乏关于其具体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。本办公室认定，记录未显示申请人的就业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

申请人提出，各种社会因素，例如COVID-19疫情、可负担住房危机以及向环保可持续建筑流程的转变，提升了项目经理和土木工程师在建筑中的重要性。申请人提供了讨论政府为解决环境问题所采取举措、COVID-19安全规程以及STEM专业人员短缺的文件。他得出结论称，其事业具有国家重要性，因为它影响到政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或是国家倡议的主题。然而，申请人未能在其拟议事业与任何国家倡议之间提供足够直接的关联。例如，尽管建筑材料和废弃物处理可能属于政府解决环境问题的倡议范围，但申请人并未解释其在建筑领域的具体事业如何成为国家倡议的主题。进一步举例而言，申请人并未提出政府倡议为其拟议事业提供资金，或其雇主被列入某项特定倡议的公告和计划中。因此，申请人未能证明拟议事业是国家倡议的主题，也未能证明其事业运作的规模足以影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项。

尽管我们同意这些领域和行业很重要，且可能是国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立拟议事业的国家重要性。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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。正如审理主任的决定所解释的，申请人的大部分证据涉及上述行业和职业的重要性，而非其具体拟议事业。即使将文章、报告和统计数据综合起来并在整体情况下考虑，我们仍认为它们不支持拟议事业具有国家重要性的认定。

为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出“ 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。”见同上第889页。尽管申请人声称他为供应链问题开发了危机管理解决方案，拥有独特的知识和技能以及罕见的专业知识，但他未能以充分证据支持这些主张。证据并未表明申请人的方法、解决方案或技能与在美国已可用并正在使用的方法、解决方案或技能有所不同或有所改进。换言之，证据不支持其拟议事业将在某一特定领域产生任何影响的认定。正如审理主任所解释的，申请人的事业可能影响其所在公司及其客户，但记录并未证明其拟议事业将影响整个领域。

此外，即使申请人提供了关于其独特技能和知识以及罕见专业知识的证据，这也不支持拟议事业具有国家重要性的认定。相反，这些品质涉及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人本人”。见同上第890页。此处的问题是申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。虽然[已隐去]学院的[已隐去]以及现任和前任[已隐去]雇主赞扬申请人的教育背景、经验、过往成功、个人品质及其取得的成果，但我们同样认为这些因素涉及申请人在Dhanasar第二项要件下的资格。

申请人强调了其在各公司中职责和角色的重要性。为支持这一点，他提供了描述其职责及为雇主取得成果的信函和陈述。记录中的文件将申请人过去和当前的职位称为“关键性”和“不可估量的”。此外，其现任雇主表示，他的工作对公司的运营和使命“至关重要”。尽管该证据证明了其为雇用他的公司所做工作的规模和重要性，但我们认为它并未证明拟议事业的国家重要性。记录并未表明申请人的工作能满足当前对项目经理和土木工程师的需求、解决这些及相关领域的全国性短缺，或超越其雇主和客户的范围。因此，我们认为申请人未能充分证明其拟议事业将如何影响其领域或国家。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据主张审理主任适用了更严格的证明标准且未综合考量证据。2 申请人提请注意其在RFIE答复中提交的个人声明以及所提供的文章和报告。此外，申请人重申他在COVID-19疫情期间为供应链问题开发了危机管理解决方案，并实施了卫生和安全规程以保持其劳动力健康。他强调这些事例以证明其在公司内角色的重要性。然而，如前所述，尽管申请人可能对其雇主产生积极影响，但这并不证明拟议事业将广泛影响该领域或其职业。申请人在疫情期间使雇主得以继续项目的宝贵服务固然支持其对该雇主角色的重要性。然而，这并不证明拟议事业的国家重要性。

2 申请人还主张审理主任忽略了某些事实，但他未具体说明审理主任忽略了哪些事实。

此外，COVID-19疫情在申请人提交申请之后才开始，因此不能作为拟议事业具有国家重要性的依据。

申请人继续依据其将提供的服务的价值、其个人和职业品质以及建筑和工程领域的重要性。然而，证据和论点均未能充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认为申请人未能满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

III. 结论

文件未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

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“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认为其未能证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。