JAN112024_10B5203 · 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：29401395 日期：2024年1月11日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名建筑设计与管理人士，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本事项中的问题重新审查（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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得获得自由裁量的

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

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 statute 和相关法规均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的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从事的事业；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是持有高级学位的专业人士。3 尚待确定的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其是一名建筑设计与管理人士，拥有七年以上为公寓进行室内设计以及在开发公司管理建筑项目的经验。她称其打算通过房地产开发和建筑设计在美国继续其职业发展，并计划“组建[她]自己的小型开发公司，建造高质量且可负担的住房”。

在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、描述其资格和建筑领域的个人陈述、其设计工作的文件，以及推荐信和支持信。她还提交了讨论建筑设计与管理领域、该领域的短缺与需求，以及移民对缓解美国劳动力短缺之益处的行业报告和文章。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。审理主任特别指出，申请人的初始证据未包含对其拟从事的事业或项目的详细描述。申请人对补件通知的回复包括其于2023年2月成立的公司的商业计划书。她称，通过其公司，她将致力于满足住房需求、促进地方经济并提升生活水平。她对其拟从事的事业描述如下：

1. 提高住宅、多户住宅和混合用途项目产品的质量，从而促进项目的最大效率并满足未来居民和客户的期望。

2. 通过设计服务和3D可视化，为房地产项目创造附加值。

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
3 记录显示，申请人持有2015年授予的相当于美国建筑专业学位的学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

3. 通过提供设计服务为房地产项目创建有效的营销方案：建筑外观和内部的3D可视化、景观设计、楼层布局以及3D视频项目。

申请人的商业计划书预计，该公司将在第一年雇用两名兼职员工。关于财务预测，申请人的商业计划书预测第一年总收入为150,000美元，预计利润为73,000美元。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人提交了充分证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，他认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进拟从事的事业，或者权衡之下豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。审理主任指出，记录中的文章和行业报告属一般性内容，不支持申请人关于其拟从事的事业具有国家重要性的主张。审理主任进一步指出，记录未证明申请人的企业将产生与国家重要性程度相称的区域或国家影响，也未证明申请人的工作将在其事业领域产生更广泛的影响。审理主任还指出，记录未包含为其拟从事的事业提供财务支持的计划，也未包含有意与申请人的公司合作以推进其拟从事的事业的意向书。此外，审理主任认定申请人未证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期对美国的贡献之益处、对其贡献存在紧迫的国家利益、潜在创造就业，或者其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任“ 未给予记录中的证据应有的权重 ”，且未处理其“ 在STEM[科学、技术、工程、数学]领域的学位和专业知识 ”。申请人在其上诉书面论证意见中引用了记录中已有的证据，并称该证据证明其值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。4 在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大

4 申请人在上诉中错误地称代理主任认定申请人的拟从事事业“ 不具有实质价值 ”。然而，代理主任在决定中称，“ 您提交了充分证据证明您的拟从事事业具有实质价值。 ”本办公室同意申请人的拟从事事业具有实质价值。

积极经济效应的事业，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，第890页。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据涉及一般意义上的建筑领域，而非其具体拟从事的事业。尽管我们同意STEM对于维持为国家经济做出贡献的国家创新基础具有重要性，并且可能是国家倡议的主题，但我们认为这并不必然确立申请人具体拟从事事业的国家重要性。如上所述，审理主任认定该事业具有实质价值，我们同意。然而，我们在此审查的问题是国 家重要性。

尽管申请人提交了描述建筑设计与管 理领域的文章和行业报告，但这些报告并非针对申请人的拟从事事业。[5] 一篇来自求职网站Indeed、题为“如何成为建筑与工程经理：4个步骤”的文章对该领域进行了概括描述，包括所需的教育和经验，但并不支持申请人关于其拟从事事业具有国家重要性的主张。一份面向建材公司的博客打印件讨论了建筑师短缺问题，并建议建材公司改进其对建筑专业人员的营销。尽管该博客倾向于支持申请人的服务存在市场，但它并不支持其拟从事事业具有国家重要性。另一篇文章讨论了增加移民对解决美国劳动力短缺的好处，但并非针对申请人的领域或其拟从事事业。申请人的大部分证据涉及一般意义上的建筑领域，而非其具体拟从事的事业。即使将文章、报告和统计数据作为一个整体并结合全部情况加以考虑，我们仍认定它们不支持认定其具体拟从事事业具有国家重要性。

申请人还提交了其日期为2023年的商业计划书，以支持其拟从事事业的国家重要性。[6] 如上所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟从事事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟从事事业的“更广泛影响”，并且“[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内具有国家甚至全球影响。”Id. at 889。尽管申请人称其拟从事事业将促进经济增长，但她并未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人未解释商业计划书中所述其公司的收入（$150,00）和创造的就业（两名兼职员工）如何支持其在全国层面带来“广泛的经济、社会和文化利益”的主张。证据并未表明申请人的技能不同于或优于美国已有并在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出使她自己公司和客户受益的范围，或在建筑设计与管理领域产生更广泛的影响。记录并未确立其拟从事事业将影响整个领域。

5 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。
6 我们注意到，申请人的公司成立于2023年2月，即本申请提交后五个月。然而，申请人必须在提交时确立资格，依据8 C.F.R. § 103.2(b)(12)的要求。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据，并主张审理主任未充分考虑记录中的所有证据。我们认可申请人关于审理主任未适当考虑某些证据（具体而言，其个人陈述和商业计划书）的上诉主张。我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所主张的证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。申请人继续依据其将提供的服务的所称价值、其个人和专业素质及成就，以及建筑和设计领域的趋势。然而，如上所述，证据未充分证明拟从事事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟从事事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第二项和第三项要件下的权衡因素将没有实际意义。如上所述，我们保留申请人关于Dhanasar其余两项要件的上诉论点。7 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定她未确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

7 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定，尽管拟从事事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、她处于有利地位推进拟从事事业，或总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证会对美国有利。在上诉中，申请人引用了随原申请和RFE回复提交的相同支持证据，并未提供任何新证据。审理主任充分论述了先前提交的证据，并解释了这些证据在确立申请人满足Dhanasar三项因素并有资格获得国家利益豁免方面如何存在不足。申请人的上诉主张未确立她满足Dhanasar全部三项要件。