JUL252024_04B5203 · 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：31478989 日期：2024年7月25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）

申请人是一名城市发展策划师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为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才能的个人。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，则其必须随后证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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，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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，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。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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。

根据申请人的意向声明，其打算继续在再生（又称城市更新）领域的工作。其提及自己在英国的经验，其再生项目工作包括分析和研究房地产趋势；为具有再生潜力的地区（例如被忽视或难以吸引投资者的地块）识别房地产机遇和挑战；取得必要的许可证和执照；以及组建由顾问、建筑师和律师组成的团队以启动和推进再生项目。申请人表示其“ 现在打算在这些再生项目中承担不同的角色 ”，而非亲自实施项目，其希望“ 作为顾问工作，为房地产所有者和其他开发商提供支持 ”。其目标是“ 为房地产市场提供咨询服务，并积极参与美国地块的再生 ”。其认为“ 在美国有许多推进再生的机会 ”，原因是

严重的住房危机以及被废弃的工厂和厂房地块的可用性，导致就业机会的丧失。其指出，“ 许多方面的情况与英国的情况相似 ”，美国有许多地块“ 可以被再生，以便为居民创造经济和文化机会 ”。申请人还提交了推荐信以及行业文章和报告以支持其资格。

审理主任部分认定，申请人初次提交的材料未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明申请人处于有利地位以推进拟议事业，并发出补件请求。作为回应，申请人提交了补充文件，包括其意向声明、一家咨询公司的报告及讨论其在英国项目的文章、来自美国一位潜在客户和三名熟悉申请人工作的人士的信函，以及关于美国住房危机和城市振兴工作的文章和报告。申请人表示，记录表明其处于有利地位以推进拟议事业，并提及其在开发行业的长期经验。他指出，其在英国有数个城市更新项目正在进行中，其领导的城市更新项目累计对“ 英国国民经济产生1.7020亿美元影响 ”，并且其在房地产收购和开发行业的经验和实践知识“ 无法被那些缺乏实际经验的人所复制 ”。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值和国家重要性，但记录中缺乏充分证据以证明申请人根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟议事业。审理主任指出，尽管申请人提供了一封来自潜在雇主的意向信，但该信缺乏能够证明对申请人推进其拟议事业的能力具有确定影响的细节。在上诉中，申请人表示其提供新的事实以作为其资格认定的一部分予以考虑，并提交了来自美国公司的额外信件，“ 寻求聘请其作为城市更新专家 ”。其主张，新信件与先前提交的证据相结合，证明其处于有利地位以推进拟议事业。

经审查，记录支持审理主任的认定，即申请人未能以优势证据证明其符合Dhanasar框架的第二项要件。本办公室注意到，上诉中提交的信件表明三家美国公司表示有兴趣聘请申请人作为城市更新顾问。然而，这些信件的日期为2023年10月和11月，晚于本申请2022年7月的提交日期。申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新的事实变得符合资格之后予以批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。此外，所提交的信件一般性地描述了在美国与申请人就城市更新项目合作的兴趣，但未提供充分的细节，例如关于拟议项目、职责、日期或潜在工资的信息。

申请人进一步主张，整体记录显示其教育背景、技能、知识以及在城市更新工作方面的成功记录。他提及五位行业专家的来信，这些信件表明申请人“ 被广泛认为是发展规划领域的熟练专家 ”以及城市更新/再生方面的专家。虽然所提交的推荐信提及申请人在英国的多个项目上的工作，但记录中不包含充分证据以显示

申请人所起作用整体影响。例如，申请人在初始申请中表示，他“ 牵头了英格兰各地的六个重大项目 ”，这些项目“ 估计将创造426个永久性建筑工作岗位 ”和“ 1,400个零售和商业工作岗位 ”，并“ 每年向英国经济注入98,038,027美元的价值 ”。作为这些估算的证据，申请人提供了一份咨询公司的报告。然而，该报告表明，大多数项目仍处于开发阶段；就业创造和财务价值估算基于25年的预测；且估算的依据在记录中未得到充分解释或支持。我们还在Dhanasar案中指出，确定申请人是否处于有利地位以推进拟议事业时考虑的因素之一是未来活动的模式或计划的证据。尽管申请人在其初始申请中表示，一旦其申请获批，他“ 将继续利用在国际上为其带来如此成功的商业模式 ”，但记录缺乏细节，未能证明申请人过去项目所使用的具体商业模式或其在美拟议事业的预期模式。

总体而言，记录未反映申请人未来活动的具体模式或计划，也未反映来自潜在客户、投资者或其他相关实体或个人的充分兴趣，以证明其处于有利地位以推进其作为城市更新顾问的拟议事业。由于申请人未能证明其按Dhanasar框架第二项要求处于有利地位以推进其事业，其不符合国家利益豁免资格。因此，对第三项下权衡因素的讨论将无实际意义。我们拒绝触及并在此保留有关其根据Dhanasar框架第三项资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对无需裁决即可得出结论的问题作出认定 ”）；另参见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触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。