MAR132023_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：25592044 日期：2023年3月13日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名项目经理，寻求以持有高等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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《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，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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)。本办公室对本案中的问题重新审查（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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求的自由裁量豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请时的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人获得了相当于外国土木工程学士学位的学历，并在该领域拥有至少五年的学士后渐进式工作经验。因此，其符合作为高等学位专业人士的基础EB-2分类资格。剩余问题是申请人是否已确立Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，以及“ [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，第889页。

申请人的拟议事业是继续经营其自己的企业[已隐去]，一家专门从事土木工程服务的公司。具体而言，申请人打算利用其公司协助客户评估土木工程项目，特别侧重于道路和桥梁，并提供采购、咨询和项目管理服务。[已隐去]其目标市场包括佛罗里达州交通部（FDOT）项目以及主要在佛罗里达州的私营部门项目。记录表明申请人的拟议事业具有实质价值。

为支持国家重要性的认定，申请人强调了公路和桥梁基础设施的重要性。其提供了行业报告和文章，内容涉及公路出行与美国国内生产总值（GDP）之间的紧密联系。尽管州和地方政府通常负责公路维护和建设费用，但申请人提供了关于联邦公路援助经济影响的报告。具体而言，其强调联邦政府目前对某些被视为对国民经济不可或缺的公路和桥梁提供联邦援助。申请人还提供了文章和报告，证明需要更多科学、工程、技术和数学（STEM）毕业生，强调STEM专业人士尤其是土木工程师的经济重要性，并强调工程师的需求和短缺。申请人提供了关于佛罗里达州人口增长及对公路和桥梁基础设施迫切需求的数据，以及自然灾害对老化或劣质基础设施影响的数据。

尽管本办公室同意公路和桥梁基础设施、STEM领域及土木工程很重要，且可能成为国家倡议的主题，但本办公室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，相关问题不是该个人将在其中工作的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。

参见同上，第889页。申请人的大部分证据涉及行业和职业的重要性，而非其具体拟议事业。因此，本办公室认为这些文章、报告和统计数据不足以支持拟议事业具有国家重要性的认定。

本办公室审查了现任和前任同事的推荐信。尽管部分作者称申请人提供“ 创新理念 ”和“ 替代解决方案 ”，但他们未描述这些理念和解决方案如何更广泛地影响土木工程、基础设施或项目管理领域。尽管申请人可能定制解决方案，但记录未表明其技能有别于或优于美国已有并在使用的解决方案。换言之，推荐信不支持其拟议事业将对某一特定领域产生任何影响的认定。申请人的事业可能影响其服务的公司及其客户，但记录未确立其拟议事业将影响整个领域。

作者们赞扬申请人的技能、知识、能力和经验，并描述其职责及其在具体项目和为具体雇主取得的成果。然而，技能、知识和教育涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外籍国民 ”。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。尽管作者们对申请人评价很高，但无人描述拟议事业或解释其为何具有国家重要性。因此，这些信件不能证明申请人在Dhanasar第一项要件下符合国家利益豁免资格。

在上诉中，申请人主要依赖其先前提供的证据和论点。[2] 其强调联邦在公路系统上的支出、对工程师的需求以及建筑公司工程人员的短缺。申请人称其提供了拟议事业更广泛影响的证据，包括对基础设施的高需求（尤其在佛罗里达州）、佛罗里达州公路的重要性、佛罗里达州如何为GDP做出贡献，以及其如何提供绿色替代方案。然而，记录并未表明申请人的工作将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短缺，或超越其雇主和客户的范围。

尽管申请人提请本办公室注意其商业计划，称其中包含拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力的证据，但本办公室认为该计划未包含关于该事业将创造直接或间接就业岗位数量的充分信息。然而，商业计划确实预测到第三年[已隐去]将支付52,300美元的薪金和工资，并赚取近80,000美元的利润。尽管这些是可嘉的预测，但申请人未为这些数字的计算提供充分基础，也未解释这些数字即使实现，将如何影响经济以至于达到与国家重要性相称的水平。记录包含的信息不足且

2 尽管申请人提及证据编号，但初始申请和证据请求（RFE）回复中的证据以字母标注，而非数字编号。

关于可归因于其具体工作的预期美国经济影响或就业创造的证据。
因此，我们认定，记录未显示因申请人的就业而产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

申请人继续依赖其将提供的服务的实质、其个人和专业素质，以及交通基础设施和工程的重要性。然而，无论是证据还是论证，均不足以证明拟议事业的國家重要性。文件材料未确立Dhanasar先例决定第一项要件下的资格。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的进一步分析将无实际意义。

III. 结论

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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。See 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 ”）；see also 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）。

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的资格或在其他方面应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。