MAR152024_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

案卷编号：30338142 日期：2024年3月15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）

申请人是一名土木工程师和项目经理，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，并寻求豁免附于该 EB-2 分类的职位邀请要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进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。

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 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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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，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：

1 另见 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）的行列，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

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。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，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。

关于其拟议事业，申请人表示其打算继续担任“ 项目经理 ”，经营其“ 在美国的自有咨询公司，致力于在住宅和公共部门提供建筑项目管理服务 ”。他声称其计划“ 帮助建筑领域的美国公司改进和优化其现有流程，以便更及时地完成项目、降低成本并增加收入 ”。

申请人提交了其公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员说明。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司将在第一年雇用 4 名人员，第二年 7 名，第三年 10 名，第四年 13 名，第五年 15 名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提供了第一年 405,000 美元、第二年 648,750 美元、第三年 960,000 美元、第四年 1,230,000 美元、第五年 1,500,000 美元的收入预估，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的说明。

记录中包括关于美国基础设施状况、《两党基础设施协议》、新建住宅建设增长、美国建筑行业以及美国国家债务影响的信息。此外，申请人提供了讨论美国经济就业乘数效应、创业对经济增长的益处以及建筑专业人士在日常工作中应用 STEM 的方式的文章。本办公室同意审理主任的意见，即所提交的文件证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是基础设施项目、创业或申请人一般职业的价值；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自 C-J-L-P-、C-L-、L-B-P-、F-L-、L-A-R-、N-M-、M-C-、J-G-S-、C-S-、R-C-、A-J-M-R-、C-G-、M-V-、E-J-H-、E-R-P-、E-L-、M-R-、J-A-、R-W-、R-R-、J-E-S-、E-A-M-M- 和 J-M- 的支持信，讨论其项目管理能力和建筑经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。

Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 足以超出[其]业务及其客户的范围，从而对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还指出，申请人未能表明其拟议工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响 ”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将“ 在国内产生收入，直接和间接在美国创造就业，并产生与基础设施投资相关的积极经济影响 ”。他主张其公司“ 将在国内产生收入，从而在不提高美国人税率的情况下增加美国税收收入 ”。申请人还声称其事业“ 将为当地贫困地区的个人提供就业机会，从而帮助降低失业率并支持该地区的经济发展 ”。他进一步表示其事业将“ 产生间接就业 ”并“ 可引发大规模连锁效应 ”。

申请人还提及其建筑知识和“ 作为项目经理的高度专业化技能水平 ”，但 Dhanasar 框架的第一项要件关注的是拟议事业，而非申请人在其领域的专业技能和知识。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和知识是分开且独立的。 [2]

此外，申请人称其拟议事业“ 具有国家重要性，因为投资基础设施具有积极经济影响 ”以及“ 它将为美国建筑领域带来的益处 ”。他主张其事业“ 将被证明是整个建筑行业和整个国内经济的宝贵资产 ”。申请人进一步主张其房地产开发工作将“ 在整体经济发展方面为美国带来实质性益处 ”。申请人还声称其“ 公司将帮助其客户满足对房地产开发服务的需求，同时相应地整体改善房地产开发和建筑行业，并因此增加它们对美国经济的贡献 ”。他进一步主张“ 其愿意将其技能和知识转移和传播到美国市场，将有助于创建合格的劳动力队伍，从而有助于满足美国行业需求并惠及国内经济 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 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 ”。Id. 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实质性积极经济影响的事业，特别是在

2 见 Dhanasar，第889-90页。

例如，经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其未来客户提供建筑项目管理服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其公司及其客户群，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、建筑行业、房地产市场的住房供应或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和商业活动能够为佛罗里达州或美国提供实质性的经济利益。虽然申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造直接和间接就业，但他未提供充分证据证明其事业通过就业水平、税收或商业活动为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。

由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件的要求，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题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其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。