MAY172023_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：22244369 日期：2023年5月17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）

申请人是一名建筑师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定她未能证明其拟从事的事业将符合美国的国家利益。审理主任还认定，申请人未能证明她处于有利地位以推进其拟从事的事业，也未能证明豁免职位offer和劳工证要求将有利于美国。此事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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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依据框架。Dhanasar案指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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

申请人系阿根廷公民，表示其属于持有高级学位的专业人士，因为她获得了建筑与城市化硕士学位和建筑与城市化学士学位，目前正在攻读第二个建筑学硕士学位。申请人还表示，她自2011年起在巴西为持牌建筑师和城市规划师，并自2018年起为AIA国际准会员。

在初始申请中，申请人解释称其建筑技能将“ 为美国带来诸多益处 ”，例如提供更多“ 面向年轻/年长/较贫困居民的负担得起住房 ”，并将“ 通过她的艺术与设计知识改善美国儿童的教育和培训项目 ”。申请人还表示，建筑学专业的学生入学人数正在下降，而对建筑师的需求正在增长。此外，申请人认为，建筑领域对于改善国家发展以及通过风险管理和美国各地区增长来帮助经济至关重要。申请人提供了支持信，证明她凭借其技能、知识、教育和经验处于有利地位以推进其事业。

审理主任签发了补件通知（RFE），指出作为建筑师的事业具有实质价值，但要求提供申请人拟从事事业的详细描述以及该事业如何具有对美国的国家级重要性。作为回应，申请人提交了一份分析影响报告，解释称申请人将专攻医疗保健建筑，在[已隐去]工作，参与项目使医院对患者和员工而言舒适且功能完善，并使这些设施做好准备以应对COVID-19疫情和佛罗里达州的老龄化人口。该报告还称，申请人将就佛罗里达州此类设施的建築规范和标准向其他从事医疗保健项目的建筑师提供咨询服务。此外，申请人将利用其在抗飓风结构方面的经验来构建具有韧性的建筑和重建解决方案，这将通过降低佛罗里达州因飓风损害造成的损失成本而产生重大经济影响。

申请人提交的分析影响报告逐字列明其目标如下：

- 协助规划和设计美国的医疗保健设施，以应对COVID-19和未来紧急情况带来的挑战。
- 为美国在STEAM（科学、技术、工程、艺术和数学）领域的扩展努力作出贡献。
- 继续开展研究，为改善[已隐去]及佛罗里达州其他地区的城市设计和建筑作出贡献。
- 通过提供关于医疗保健建筑的可靠咨询，为佛罗里达州居民的健康作出贡献。
- 通过其关于抗灾建筑的知识，帮助该州居民和商业人士降低自然灾害成本。
- 支持美国降低其在1980-2019年间因天气和气候灾害造成的1.75万亿美元损失。

在拒绝申请时，审理主任认定申请人未能充分证明其工作的国家级重要性，理由是她未能证明其工作将产生超出其所服务的个别客户之外的影响。此外，审理主任指出，拟从事的事业在回应补件通知时发生了变化，包含了提交申请时不存在的细节和计划，例如在新公司的新的职位名称，以及涉及COVID-19问题的拟从事事业，而该疫情在提交申请时并不存在。在上诉中，申请人基本上重申了其先前的主张，再次重申了其在回应审理主任补件通知时提交的分析影响报告中概述的拟从事事业。

第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于外籍国民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事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 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”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积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第890页。

首先，如审理主任所指出的，申请人未能充分阐明其在美国拟从事的事业将是什么。相反，申请人对其拟从事的事业提供了不同的描述。例如，在初始申请中，申请人表示她将利用其建筑技能提供更多“面向年轻/年长/较贫困居民的负担得起住房”，并“通过她的艺术与设计知识改善美国儿童的教育和培训项目”。然而，到其回应补件通知时，申请人已受雇于一家新的建筑事务所，并表示她将专攻医疗保健建筑并从事医院设计工作。此外，申请人是在回应补件通知时才首次表示她将从事抗灾建筑以减少佛罗里达州因自然灾害造成的损失成本。而且，尽管申请人在回应补件通知时表示其拟从事的事业为医疗保健建筑，但其新雇主总裁的一封信称，在其任职期间，她参与了包括医院、办公楼和高等教育建筑在内的许多项目。因此，申请人是否会如提交的影响分析报告所述仅专注于医疗保健建筑并不完全清楚。因此，总之，由于申请人未提交明确的拟从事事业，本办公室无法认定其具有Dhanasar案所定义的国家级重要性。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

此外，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。尽管申请人的陈述反映出其有意向医疗机构提供建筑咨询和设计服务，并向客户提供抗飓风解决方案，但她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，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在本案中，记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户群之外，且其模糊的商业计划将在何种领域产生影响也不够明确。因此，申请人未能证明其拟议事业——即使足够明确——将具有与国家重要性相称的广泛影响。

申请人也未证明其拟议从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。申请人将在一家建筑事务所工作，且未表明其拟议事业将雇用人员。申请人未证明其从事该事业将为区域或国家经济带来达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平的利益。Id. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明其将运营的地区经济萧条、她将在这些地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；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资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

s

4