MAY282024_12B5203 · 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：31109191 日期：2024年5月28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，寻求根据职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）对该类别的工作邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——拥有自由裁量权予以豁免，前提是申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人有资格作为持有“ 高等学位 ”的专业人士成员获得EB-2分类。参见本法第203(b)(2)(A)条。但审理主任认定申请人未能证明其国家利益豁免请求的实质。在上诉中，申请人主张审理主任认定以下方面证据不足存在错误：其拟议事业具有“ 国家重要性 ”；其“ 处于有利地位 ”推进该事业；以及豁免总体上将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其有资格获得所请求利益的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们维持审理主任的认定，即申请人未能确立其拟议事业所称的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

I. 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EB-2类别的资格，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 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向非公民提供工作机会，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。参见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益来避免工作邀请/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另有资格作为高等学位专业人士或具有特殊能力的非公民，则可通过证明以下事项来获得工作邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。

II. 分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人为哥伦比亚出生和公民，在其本国获得建筑学学士学位。他在哥伦比亚创立了一家建筑施工公司，并担任其总经理约10年。

在美国，申请人拟议帮助建造经济适用且抗灾的住房，最初在佛罗里达州。他表示将使用“计算机辅助设计”和“建筑信息模型”来开发新住房和改善现有结构。他表示：“我的拟议事业是利用我在建筑、住宅住房、抗灾基础设施和设计以及土木工程方面的丰富经验，以改善美国境内住房的可及性。”1

B. EB-2资格

记录支持审理主任的认定，即申请人有资格作为高等学位专业人士获得EB-2分类。申请人证明其持有一个等同于美国建筑学学士学位的外国学位，随后在该专业领域具有超过五年的渐进经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“高等学位”一词）。

C. 实质价值

我们也同意审理主任的认定，即申请人已证明其拟议事业的实质价值。拟议事业如果“具有创造显著经济影响的潜力”或涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，则可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

1 记录未说明申请人将为美国雇主工作，还是像在哥伦比亚那样在美国建立自己的公司。

申请人提交的证据表明其拟议事业可以在美国创造更多经济适用且抗灾的住房。因此，我们同意其事业具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅集中于美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任认定证据不足以证明该事业将“ 超越一个组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任还认定申请人未能充分解释其具体工作将如何在全国层面引发重大积极经济利益。

记录支持审理主任的结论。申请人的陈述和支持证据未能证明拟议事业所称的国家重要性。他的陈述和他提供的住房相关新闻文章和报告均未解释其特定事业将如何大幅促进国家经济或推进美国建筑或施工领域。此外，申请人未能确立其工作将有利于经济萧条地区。

在上诉中，申请人坚持其证据支持拟议事业的国家重要性。他表示，材料证明美国经济适用住房短缺，并且——随着洪水、野火、干旱、飓风和其他极端天气事件数量不断增加——迫切需要使美国住宅具有抗灾能力。

然而，申请人似乎误解了“ 国家重要性 ”要求。根据Dhanasar框架，该术语涉及特定事业的“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，经济适用和抗灾住房是国家重要议题这一事实表明申请人的拟议事业具有实质价值，而非国家重要性。为确立国家重要性，他必须证明在这些领域中，其拟议事业将具有国家重要的影响。

申请人主张，在确定拟议事业的国家重要性时，审理主任不当考虑了申请人的推荐信。他表示，这些信件表明他处于有利地位推进该事业，而非该事业具有国家重要性。他声称审理主任错误地要求推荐信作为国家重要性的证据。参见 Love Korean Church v. Chertoff, 549 F.3d 749, 758 (9th Cir. 2008)（在根据本法第101(a)(27)(C)条提出的“ 特殊移民 ”宗教工作者申请程序中，

8 U.S.C. § 1101(a)(27)(C)，认定USCIS不得施加明显错误或与法规不一致的额外门槛要求）。

然而，与申请人的主张相反，记录并未表明审理主任要求推荐信来证明国家重要性。相反，审理主任只是自行认定——这些信件未能证明国家重要性。总体而言，审理主任认定证据不足——包括申请人的陈述和住房相关文章及报告——以确立该事业所称的国家重要性。因此，审理主任将推荐信作为国家重要性证据的考虑至多属于“无害错误”。参见 Salmeron-Salmeron v. Spivey, 926 F.3d 1283, 1286 (11th Cir. 2019)（指出“行政机构的错误……如果明显对所使用的程序或所达成的决定实质没有影响”即为无害错误）（引文省略）；另参见 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)。

申请人还主张，审理主任不当忽视了其本人曾要求的、关于拟议事业具有国家重要性的证据。审理主任的补证通知（RFE）指出，事业具有国家重要性的证据可以包括证明某项事业“[i]影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项，或属于国家倡议的主题”。申请人主张其已提交此类证据，包括证明拜登政府已拨付资金，用于帮助美国社区防范极端天气和气候相关灾害，并用于增强该国老化基础设施抵御日益增多的气候相关灾害能力的书面证据。2

然而，补证通知仅将此类材料列为可能证明国家重要性的证据示例。补证通知并未说明此类证据具有决定性。参见 generally 6 USCJS Policy Manual F.(5)(D)(4), www.uscis.gov/policy-manual（“与所有案件一样，审理人员必须考虑全部情况，以优势证据标准判定[Dhanasar]三项要件中的每一项是否成立。”）。在此，申请人的证据未能充分证明拟议事业的国家重要性，因为该证据未解释其具体事业将如何大幅提振国家经济或推进美国建筑或施工领域。

最后，申请人主张，审理主任认定申请人拟议事业的影响不会超出其雇主和客户，该决定与Dhanasar相矛盾。申请人指出，在考虑国家重要性时，Dhanasar框架并不关注事业的潜在地理覆盖范围。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90（“在将该要件修改为评估‘国家重要性’而非[Matter of NY State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)]中所用的‘国家范围’时，我们力求避免过度强调事业的地理广度。”）。

2 参见“情况说明书：拜登政府宣布近50亿美元韧性资金，帮助社区防范极端天气和气候相关灾害”，2021年8月9日，www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/09/fact-sheet-biden-administration-announces-nearly-5-billion-in-resilience-funding-to-help-communities-prepare-for-extreme-weather-and-climate-related-disasters/；另参见联邦应急管理署，“建设具有韧性的基础设施和社区”，www.fema.gov/grants/mitigation/building-resilient-infrastructure-communities。

然而，申请人似乎误解了审理主任的决定。该决定认定，申请人“ 未能证明其拟议事业的影响超出其当前雇主（或潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或客户/顾客以及其潜在同事/雇员或工作场所，且达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。 ”该认定并未具体提及事业的潜在地理影响。该决定的其余部分也未明确提及地理影响。因此，我们认定，与Dhanasar一致，记录并未表明该决定不当关注事业的地理广度。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，也未能证明审理主任对该问题的不当裁定。因此，我们将维持申请被拒的决定。

E. 其余问题

我们关于申请人拟议事业国家重要性的决定已解决本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留对申请人关于其推进事业的定位以及豁免据称给美国带来的利益的上诉论点的审议。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在非公民不符合其他救济资格的情况下，拒绝审理替代性上诉问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，根据我们的框架，其不符合国家利益豁免资格。因此，我们将因缺乏工作邀请和劳工证而维持申请被拒的决定。

命令：上诉被驳回。