NOV212024_03B5203 · 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：34889793 日期：2024年11月21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（国家利益豁免）

申请人_____为受益人——一名项目控制工程师雇员——寻求就业第二优先（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（job offer requirement）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作要求、并因此豁免劳工证将符合最佳利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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)。本办公室对此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

为符合作为基础的EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合作为基础的EB-2分类资格，则其必须进而证明其值得裁量性地豁免工作要求，即“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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）可作为裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

• 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

受益人拟继续担任[已隐去]的项目控制工程师，“负责发起、处理并跟踪建筑师和总承包商的任务分配和合同”。受益人目前为[已隐去]客户——[已隐去]学区[已隐去]——在其资本改善计划中履行这些职责，该计划包括“修复、改造和建设学校设施的建筑工程（construction engineering）项目”。

在否决决定中，审理主任认定受益人符合作为基础的EB-2签证分类资格，即作为高级学位专业人士。然而，审理主任认定受益人未能证明其符合国家利益豁免资格，因为其未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免工作要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar的第一项要件——实质价值与国家重要性——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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“我们寻找更广泛的影响”，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内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，审理主任也认定证据未能证明其国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任“认定该事业不具有国家重要性的结论是恣意的、反复无常的，[且]没有法律或USCIS法规或政策依据”，并且本质上过于限制性。本办公室未发现审理主任对证据的分析存在错误，并同意证据未能证明拟议事业的国家重要性。

申请人主张该事业的国家重要性不言自明，因为[已隐去]作为项目管理者为美国各地学区的资本改善计划服务。如前所述，受益人是[已隐去]资本改善计划[已隐去]的项目控制工程师。申请人主张，其与[已隐去]相关工作的经济影响和重大就业潜力已经得到证明。具体而言，申请人主张，自2021年以来，[已隐去]为[已隐去]所做的工作包括交付625个项目，这些项目总计产生超过40亿美元和

数千人的就业。同样，申请人提交了[已隐去]于2023年向[已隐去]提出的提案，称该提案表明[已隐去]通过其自身的27名项目领导人员和95名支持人员，负责管理18个分包咨询合作伙伴。然而，申请人提供的经济和就业数据涉及[已隐去]，而非受益人。申请人并未主张受益人本人将雇用美国工人，也未主张其在[已隐去]内的自身职位已直接导致或将会直接导致雇用美国工人。此外，尽管申请人主张了[已隐去]整体工作的经济影响，但并未主张——记录也未另行反映——受益人本人作为[已隐去]项目控制工程师的工作将在所需程度上为该地区或更广泛的国民经济提供实质性经济利益。

申请人主张，[已隐去]为美国各地学区所做的工作因其“对安全、社会和环境潜在影响”而具有国家重要性。此外，申请人主张，受益人的事业及其为[已隐去]所做的工作将影响“美国各地公立学校系统的学生，他们将受益于该事业领域的进步”。尽管本办公室认可全国学区资本改善的重要性，但拟议事业的重要性并非通过其拟从事职业的重要性来评估，而是通过该具体事业的特定潜在预期影响来评估。Dhanasar第889-890页。国家利益豁免的目的不是确保继续就业或促进美国在可能具有国家意义的行业中的求职。相反，任何寻求豁免的人都必须证明其拟从事的具体事业具有国家重要性。同上。因此，[已隐去]所在行业的一般意义或潜在影响，并不能具体说明受益人本人在公司内拟议工作即其事业的重要性。

申请人主张，拟议事业涉及科学、技术、工程或数学（STEM）领域，这些领域被描述为关键和新兴技术。申请人主张，拟议事业旨在推进公立学校的建筑工程与管理领域。即使申请人的事业属于STEM领域，证据仍必须证明该事业具有国家重要性。一般见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。同上。另一方面，例如STEM中拟议的课堂教学活动，虽然可能对美国教育利益具有实质价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。同上。在此，受益人在[已隐去]的职责包括“负责发起、处理并跟踪建筑师和总承包商的任务分配和合同”。申请人未能证明受益人履行其职责推进了STEM技术或研究，或对该领域具有足够广泛的影响以证明其国家重要性。

总体而言，我们认可受益人希望继续与申请人共事的意愿，但申请人未能证明其作为项目控制工程师的工作将以具有全国重要性的方式推进该行业的目标、在该领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有实质性的积极经济或社会影响。因此，申请人

未能证明拟议事业的全国重要性或受益人获得自由裁量性国家利益豁免的资格。

B. Dhanasar框架的其他要件

由于我们对此问题的认定对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并保留申请人就审理主任根据Dhanasar框架其他要件对其资格作出的不利认定所提出的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

ITT. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其有资格获得或otherwise 在自由裁量上应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。