NOV282023_05B5203 · 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：28838767 日期：2023年11月28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）

申请人是一名地形专业人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份或特殊能力个人身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（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基础EB-2签证分类的资格，即作为高级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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或特殊能力个人资格作出认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中审议的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此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。[2]

关于其拟议事业，申请人表示其打算继续工作，“作为设计与排版技术助理提供者和顾问。我将继续开发技术图纸、进行测量、领导项目团队，并促进美国航空公司的机场和直升机停机坪合法化。”他还声称计划“将我的知识传播给该领域的其他专业人士。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其“拟议事业是利用我在图纸方面的丰富经验，从事建筑工地控制以及相关文件和与建筑和工程相关的技术绘图服务的准备工作，具体涉及财产和建筑登记、地形项目的开发及其他相关任务。”[3] 他还表示计划“从事机场资产测量和地形项目开发、改良的估值评估和资产登记更新、平面测量和机场项目的准备工作。”申请人还指出，他将“提供培训和资格认证，将该领域的专业人士转变为合格专业人士”，并向“土木建筑工人提供培训，教授使工作可持续、有利可图且经济的最佳方法。”此外，申请人声称其拟议工作涉及：

• 建设项目的开发；
• 结构、电气、给排水卫生、电话等多个领域项目的兼容性；
• 报告、文件、备忘录和规格说明的编制；
• 项目材料和施工措施的定量测量；
• 合理化成本的工程规划；
• 工作执行的预算工作表；
• 项目和工程的监督、协调、管理和技术指导；
• 团队、供应商和服务提供商的管理；

2 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合基础EB-2签证分类的资格。
3 RFE回复包括T-E-, LLC于2023年1月出具的一封信函，称申请人受雇为计算机辅助设计制图技术员。由于申请人申请的是豁免工作邀请要求，其无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，本办公室考虑有关该职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架的要求。

- 与客户和供应商的谈判；
- 与公共机构的招标程序。

申请人提交了有关地形图价值、美国测量和制图服务行业、农田地形和地势分析、农业和食品部门在美国经济中所占份额的信息，以及讨论其工作相关益处的支持信函。因此，记录表明申请人的拟议事业具有实质价值。

此外，申请人提供了来自M-L-B-、F-T-S-、A-V-R-P-、P-C-F-、M-J-T-、W-B-和H-S-A-的信函，讨论其地形能力和经验。然而，申请人的技能、知识和在该领域的先前工作涉及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本人。”Id. at 890。此处的问题是其所提议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了来自T-S-（某大学航空协调员兼讲师）和B-B-（某大学施工管理教授）的“专家意见书”，以支持其国家利益豁免。T-S-和B-B-主张，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为其地形测量员和制图员的通用职业以及其打算工作的航空和建筑行业有助于我国经济增长。然而，此处的问题不是个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民提议从事的具体事业。”Id. at 889。虽然咨询意见引用了美国劳工统计局、德勤、毕马威和白宫的公开信息来确立申请人工作的整体重要性，但它们未能证明，按照申请人拟议事业的设想，为建筑和机场基础设施项目提供日常技术绘图、地形和项目管理服务如何达到国家重要性的水平。[4] T-S-和B-B-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体的拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

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其他重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，因为它“将有助于改善美国基础设施。”他表示，其设计和地形技术服务“在对特定地块进行任何变更之前提供必要的数据/信息，并大大降低建筑行业不可预见因素造成的代价高昂错误的风险。”申请人进一步指出，其事业“将帮助农民和农业

4 申请人未指明与其拟议事业相关的具体建筑和机场基础设施项目的名称或地点。

在确定“某些领域是否会对特定农业意图富有成效”时，考虑“工人”。5 申请人还主张，其“拟议事业惠及众多行业”（如建筑业、农业和商业航空），因此“以多种方式对经济产生积极影响”。此外，申请人声称其事业“将广泛增进社会福利或文化丰富”。

此外，申请人辩称，其“拟议事业将被证明在涉及军事行动和国家情报的事务中发挥关键作用”。6 他声称自己“无疑将成为美国军事行动准确性的有意义的贡献者”，但他未指明任何具体的美国军事行动，也未提供来自美国军方的证据以佐证其主张。而且，尽管申请人主张其事业“将通过改进的地形数据库增强国家安全”，并涉及收集和解读“地理图像以随后生成其他情报人员易于理解的报告”，但他并未证明美国军方或美国政府机构计划使用其服务来改进其地形数据库或收集情报。

申请人还提到其职业存在“人才短缺”。我们不被以下论点所说服：由于申请人所在领域专业人员短缺，其拟议事业具有国家重要性。在此，申请人未证明其拟议事业将会影响或显著缓解所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“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影响的事业，例如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，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，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其美国雇主提供有价值的设计和地形服务，但他未提供足够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 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将会充分延伸至其公司

5 申请人未指明与其拟议事业相关的具体农业项目的名称或地点。
6 申请人指出 M-J-T- 的信函，其中讨论了其在巴西空军服役期间的地形能力和经验。然而，申请人的技能、知识及其领域内的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件。

或客户之外，以在国家重要性相称的水平上影响其领域、其行业、美国国家安全、社会福利或我国经济更广泛层面。7

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，申请人未表明其项目对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于记录中的文件未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所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由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根据 Dhanasar 所述第三项要件资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果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 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代问题）。

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，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

7 关于申请人声称其打算培训其领域内其他专业人员，他未表明其拟议工作为其领域提供更广泛影响，而非仅限于接受其指导的个人。虽然申请人培训他人的计划具有实质价值，但他未证明其教学活动提供的利益延伸至其学员之外，以更广泛地影响其领域或行业。