OCT192023_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：28536764 日期：2023年10月19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）

申请人是一名建筑项目经理，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求国家利益豁免。移民与国籍法（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所需工作要求的资格，因此劳工证将符合国家利益。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明符合基础 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。此外，申请人必须证明在“ 国家利益 ”下对工作要求进行自由裁量豁免的合理性。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1]，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业，且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[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）。

二、分析

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初始提交时，申请人的附函称：

[申请人]作为土木工程师和项目经理的丰富经验、她完成的数十个高度重要的基础设施项目，以及美国对她这种资历的项目经理的迫切需求，使其拟议作为建筑项目经理的工作具有实质价值和国家重要性。此外，劳工证要求应予豁免，因为[申请人]是[已隐去]的所有者，她寻求通过该公司继续在美国境内作为建筑项目经理工作，以改善该国的基础设施、经济和失业率。

此外，申请人的个人陈述表明：

在美国，我计划提供咨询、维护、修理、修复、建筑施工和土木工程服务，运用我的管理技能为该国的建筑行业做出贡献。我还计划逐步扩展，以在建筑行业创造就业机会，此外运用我所获得的经验，这将对拟开发的项目产生积极影响，优化时间和资源以实现切实成果，并为美国经济做出贡献，特别是在建筑领域。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了更新的个人陈述，反映：

我寻求通过我的公司[已隐去]作为建筑项目经理为美国做出贡献。通过我的公司，我将担任所有者和建筑项目经理，监督全国不同类型基础设施的建设和执行。我的公司致力于为国内建筑物和其他土木工程的建造提供建议、维护、修理、修复和监督。我将协助私人和公共实体以高效安全的方式开展此[原文如此]建设需求。我的教育和丰富经验使我处于执行我事业的有利地位。在过去二十年里，我与所有不同类型的基础设施合作，并带领[原文如此]数百名工人成功完成高风险项目。在我职业生涯中开发的每个项目中，我从头到尾规划、预算和协调整个开发过程。这使我从技术和管理的角度理解土木工程不同领域的项目管理，从而增强了我的领导能力和专业技术能力。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人坚持其通过经营企业提供建筑项目服务的拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“外国人拟议承担的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人提及她提交的“证明性研究”，包括涵盖建筑项目经理职业、基础设施投资、建筑、行业需求和小企业等广泛主题，但申请人必须证明其通过[已隐去]提供其特定建筑项目服务的具体拟议事业的国家重要性，而非建筑项目经理及相关领域和行业的重要性。[2] 在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找更广泛的影响”，且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在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。”Id. at 890。

此外，申请人主张她提交了 J-A-L- 博士的专家意见信，该博士认为拟议事业具有国家重要性。然而，该信提出了与上述相同的论点，涉及建筑行业、该国基础设施和国家倡议的重要性，而非关注申请人经营[已隐去]的具体拟议事业的国家重要性。此外，该信未解释申请人的服务和业务如何对我国具有更广泛的影响。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性水平。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，记录未通过支持性文件显示她的服务或业务如何足以超越潜在客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

申请人还声称她提供了“确认其在该领域贡献和影响的推荐信”。然而，申请人的技能、专业知识、能力和先前成就涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人”。Id. at 890。此处的问题是，她拟议承担的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。此外，这些信讨论申请人工作对其自身经历的影响，而非对建筑行业所需的广泛影响。Id. at 889。

此外，尽管申请人提供了针对 申请人的商业计划，但申请人并未 I 我证明其商业计划所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何以其他方式为我们的国家带来实质性的积极经济影响。虽然销售预测从第1年的455K美元到第5年的881K美元，但

[2] 申请人的论点和证据更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

商业计划并未证明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，尽管该计划声称该企业将在第1年创造1个职位（分配给申请人），到第5年增至4个职位（包括申请人的职位），但申请人并未证明此类未来人员配置水平将为德克萨斯州或该区域或更广泛的美国经济提供与国家级重要性相称的实质性经济利益。3 例如，申请人未表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。基于上述所有理由，记录并未证明，除对其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人拟议事业具有上升至国家级重要性水平的更广泛影响，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件材料未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对她在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格作进一步分析将无实际意义。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定她未能证明其符合资格，或经自由裁量后本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

3 尽管商业计划声称公司将利用独立承包商开展项目，但商业计划似乎未将其纳入预测。
4 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对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)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。