OCT232024_02B5203 · 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

案卷编号：34286195 日期：2024年10月23日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名土木工程师和施工经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人，以及对该分类所附工作要求行使自由裁量权的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）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，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据标准证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先确立对基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人。本法第203(b)(2)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，他们随后必须证明他们值得对工作要求行使自由裁量权的豁免，即“符合国家利益”。本法第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，其中指出美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 他们处于有利地位推进其拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请及由此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

[1] 参见 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的立场，认定USCIS对国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

II. 分析

审理主任认定，且记录——包括申请人2011年从巴基斯坦获得的工程学士学位、学校成绩单、学历评估以及前雇主信函——显示，他基于其美国同等学士学位及在该专业领域至少五年学位后渐进工作经验，符合作为高等学位专业人士的基础EB-2分类资格。8 C.F.R. § § 204.5(k)(1)-(2), (k)(3)(i)(B)。

上诉中的剩余问题是，他是否值得在Dhanasar框架及其三项必要条件下获得自由裁量权的国家利益豁免，其中任何一项均具有决定性。审理主任首先指出，申请人界定模糊的拟议事业妨碍了Dhanasar评估。综合考虑整体证据，包括其在初审和上诉中的主张，我们认定拟议事业足够详细，可作为Dhanasar框架下审查的基础。[2]

审理主任最终认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录未显示其具有国家重要性，因此申请人未满足Dhanasar的第一项必要条件。[3] 在上诉中，他未具体指出审理主任否决中的任何事实或法律错误，而是重申其获得自由裁量权国家利益豁免的资格。我们认定证据未能证明拟议事业具有Dhanasar所设想的国家重要性。

在Dhanasar框架下，第一项必要条件“ 实质价值 ”和“ 国家重要性 ”聚焦于申请人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该必要条件项下的事业价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在评估拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。同上。

申请人打算继续在本国担任土木工程师和施工经理。他计划开发和实施创新技术和施工方法，包括在抗灾和耐久基础设施领域，并使用他声称将以环境安全和可持续方式提高效率、减少建筑浪费的新材料。

尽管作为土木工程师和施工经理、对基础设施建设子领域有研究兴趣的拟议事业具有价值，但证据未显示其具有雇用美国工人的显著潜力、在本国产生重大积极经济影响、在超出其潜在雇主和客户的国家或全球层面广泛影响该行业，或以其他方式具有上升到国家重要性层面的更广泛经济或社会影响。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑并寻找该事业潜在预期影响的证据。同上。在重申其拟议事业具有国家重要性时，申请人依赖其学术资历以及在巴基斯坦作为土木工程师和施工经理的过往经验，如其简历、个人陈述、各类支持信函及其在陈述中引用的一般行业信息所述，指出该行业的重要性。他进一步重申，鉴于其背景和专业知识——他声称

[2] 我们在此不再进一步讨论拟议事业具体性的问题，因为如下文所述，Dhanasar的国家重要性必要条件对本上诉具有决定性。

[3] 审理主任还认定证据也未满足Dhanasar的第二和第三项必要条件。

使其有资格受雇为土木工程师和施工经理——以及该行业对有经验个人的高需求，其拟议事业将产生重大积极的经济和社会影响。但上述证据和主张聚焦于其技能和职业，这与Dhanasar的第二项必要条件相关，涉及他是否处于有利地位推进其事业，并“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

为评估Dhanasar第一项必要条件项下拟议事业的国家重要性，我们审视其“ 潜在预期影响 ”，并评估他拟从事的具体事业是否具有更广泛的国家意义，而非其职业或他拟从事的行业的重要性。同上，第889页。在此，作为土木工程师和施工经理，他拟使用新材料和技术开发和实施创新方法，他声称这些方法将以环境可持续方式提高施工效率、减少浪费并改善基础设施质量和安全。然而，申请人未声称，且记录中不含任何证据表明，他本人开发了或将开发将在美国广泛影响该行业的新材料和技术。此外，记录中不含任何证据表明他可能在巴基斯坦获得的所谓“ 创新施工方法 ”已经或将会被此间行业认可或采用，或以其他方式具有深远影响。尽管我们承认拟议事业可能对其职业生涯产生积极影响，但他未能令人信服地解释，且记录（主要包括其主张、推荐信、“ 感谢 ”信及一般行业信息）未显示其作为土木工程师和施工经理的拟议工作将如何如其所称对美国行业产生超出其潜在雇主和客户的国家或全球影响。

例如，记录中缺乏关于所称经济影响和雇用潜力的详细且具有证明力的证据，例如可直接归因于拟议事业的财务或就业预测。除了笼统地声称他“ 能够立即并显著地为美国就业市场做出贡献 ”之外，他并未具体声称他本人将雇用美国工人，或他在未来公司的职位将导致雇用美国工人。此外，他没有具体说明，记录中也缺乏独立证据表明，他的拟议工作在其他方面将如何影响美国经济或使经济萧条地区受益。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890（裁定具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的拟议事业可能表明国家重要性）。除了“ 建筑和基础设施项目在所有经济条件下仍然必要 ”以及他计划通过专注于“ 清洁水、卫生设施或安全可靠的住房 ”等关键项目来“ 赋能 ”未指明的“ 服务不足社区 ”这些笼统主张之外，记录中缺乏任何个人或公司对其拟议事业有任何兴趣的证据，以及他将如何具体促进和提升其拟议工作的重要性至国家层面。此外，他没有界定其未来的研发目标以及他将如何能够实现这些目标。尽管如此，他在上诉中主张，他的事业将满足国家乃至全球基础设施需求，并通过“ 倡导创新建筑实践和技术 ”充当“ 经济增长的催化剂 ”。然而，如前所述，记录中缺乏详细、客观的证据表明他将如何实现其声称将具有显著益处的既定目标。因此，基于其背景、支持信和行业信息的理想化主张并不能证明其拟议事业将具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 实质性的积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id.

他继续依赖其专业资格和建筑业的重要性。但如前所述，拟议事业的重要性取决于其潜在的预期影响，而非其所涉及的行业或职业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。因此，国家利益豁免的目的不是在有工作需求的情况下为美国求职提供便利。任何寻求此豁免的人必须证明他们拟从事的“特定事业”具有国家重要性。Id. 尽管他还表示，除了在美国寻求工作外，他还将“培训他人”，但他没有提供任何关于其事业的教育方面及相关潜在影响的细节或证据。Id. at 893（裁定请愿人作为科学教师的工作虽然被认为有价值，但未能使其符合Dhanasar第一项要件，因为证据未能证明此类工作将对更广泛的科学教育产生影响）。

虽然我们认可他为美国建筑业及其经济做出贡献的意愿，但申请人未能以具体、具有证明力的证据证明其拟议事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或在其未来雇主和客户之外产生实质性的经济或社会影响。他未能满足Dhanasar的国家重要性要件，因此未能证明其符合国家利益豁免的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（指出申请人承担证明资格的责任，根据该标准，我们除考虑证据的数量外，还考虑证据的质量，如相关性和证明价值）；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。4

作为认定的拒绝理由，申请人无法满足Dhanasar第一项要件对本上诉具有决定性，我们在此不处理审理主任关于国家利益豁免Dhanasar第二项和第三项要件的裁定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需处理对最终决定不必要的问题）。

命令：上诉被驳回。

4 申请人提交了额外的推荐信和“感谢”信以及其他与其在巴基斯坦过往经历有关的文件。然而，审理主任的证据请求明确通知了他证据缺陷并为其提供了补充记录的机会。他还在下级程序中提交了类似的支持信和工作相关文件。因此，我们拒绝考虑新的上诉文件。8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有被请求的证据一次性同时提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766（BIA 1988）（在申请人已被通知所需证据并在拒绝前获得合理机会提供证据的情况下，拒绝在上诉中考虑新证据）。即使我们考虑新文件，它们也并不具体涉及拟议事业所称的国家重要性，且他未能令人信服地解释其相关性。