SEP102024_04B5203 · 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：33243071 日期：2024年9月10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）

申请人是一名城市规划师，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人已确立EB-2分类工作要求国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予"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定义"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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

A. 持有高等学位的专业人士

申请人提交了毕业证明及随附成绩单，显示其在叙利亚的I II I完成了为期五年的建筑学工程学士学位（Degree of License）。此外，她提供了学位证书及随附成绩单和文凭补充材料，显示其在瑞典的_____获得了可持续城市规划与设计硕士学位，主修建筑学。她已证明其持有高于学士学位的外国同等学位。因此，由于其符合第二优先移民分类的资格，本办公室无需裁定其是否同时符合特殊能力外籍人士的资格。

B. 国家利益豁免

申请人目前受雇于瑞典的I I一家"基础设施和土木工程领域的技术咨询公司"担任城市规划师。她提议在弗吉尼亚州I I办公室开设一个城市规划部门。她表示其重点将是"共同创建宜居城市"，以帮助规划和设计"可持续且宜居的城市"，"实现人、环境与经济发展之间的和谐平衡"。此外，她希望通过规划"15分钟城市"来促进该地区人口增长的管理，这种城市使人们能够"从城市中任何地点出发，无论城市规模大小，在15至20分钟步行、骑行或其他交通方式内到达大多数日常设施"。她还提到计划在未来五年内在I I创建一家"城市规划咨询公司"。[2] 基于下文所述理由，申请人未能依据Dhanasar案所确立的分析框架证明其符合国家利益豁免的资格。

Dhanasar案的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。同上，第889页。

[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批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
[2] 从记录中无法明确该城市规划咨询公司是其在I I雇佣关系的一部分还是一项独立业务。

在上诉中，申请人主张审理主任错误描述了其拟从事的事业，仅承认她打算在弗吉尼亚州II分支机构工作，而未涉及她开发15分钟城市的计划。然而，驳回决定反映审理主任考虑了申请人完整的拟从事事业。驳回决定中讨论实质价值的部分提供了申请人非技术性的职位描述，即"[为]城镇、城市、县等土地和实体设施制定综合规划和方案"，并提到她在弗吉尼亚州II开设城市规划部门的目标。然而，在接下来讨论国家重要性的部分，驳回决定承认了申请人关于其"创建宜居（15分钟）城市的事业……"的主张，并解释了为何她未能证明其拟从事事业的国家重要性。记录不支持申请人关于审理主任"错误认定了申请人拟从事事业的性质"因而进行了有缺陷分析的断言。

就实质价值而言，事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任认定申请人证明了拟从事事业的实质价值，但未证明其国家重要性。

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，本办公室聚焦于"外籍人士拟从事的具体事业"。同上。在其最初提交的"EB-2国家利益豁免行动计划"（行动计划）中，申请人表示她将把"瑞典先进的城市设计和规划方法"引入美国，以创建"在社会、经济和环境方面可持续、宜居且平衡的城市"。她指出她获得了瑞典II管理层的支持，将担任弗吉尼亚州II办公室的"首席城市规划师"，并且在该职位上她将从事"有助于刺激各行业经济活动"的工作。此外，她表示通过其城市规划咨询公司，她将提供"综合城市战略、可持续房地产项目、社区参与和可持续发展咨询方面的专业知识"。她还讨论了15分钟城市概念如何与气候变化和可持续城市发展相关的联邦倡议相契合，并表示II和弗吉尼亚州II是15分钟城市项目的理想地点。

在上诉中，申请人主张其创建15分钟城市的拟从事事业"涉及现代城市生活的关键方面，包括健康、可持续性、经济增长、社会公平、生活质量、韧性、创新和全球竞争力。这些方面与国家优先事项交织在一起，对国家的长期繁荣和福祉至关重要。"此外，她主张其已提交证据表明15分钟城市中与港口和码头开发、太阳能、充电站、文化遗产保护、包容性住房、桥梁和道路以及公共交通相关的各个方面均具有国家重要性。为支持其上诉，申请人提交了一封来自瑞典II同事的最新推荐信。该信讨论了申请人在该处任职期间的一些项目和成就，以及她可为在美国规划15分钟城市的工作带来的技能和经验。

申请人提交了关于广泛主题的文件材料3，包括总体上的城市规划和城市化、城市规划师职业、城市的经济重要性、城市规划与公共卫生之间的联系，以及港口、桥梁、太阳能和公共交通的重要性。此外，她还提供了关于联邦政府对以下项目支持的文章：节能、清洁能源和电动汽车；文化资源保护；多样性、公平、包容和无障碍；以及可持续性。她还提交了关于15分钟城市的好处和潜在发展的信息、宜居城市的概念，以及一篇称15分钟城市概念已在I IVirginia应用的文章。然而，此处的问题不在于这些主题和倡议是否具有全国重要性。相反，申请人必须证明其具体的拟议事业——在l !Virginia分支机构设立城市规划部门并在附近开展15分钟城市项目——具有全国重要性。

在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力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全国重要性。 ”Id. at 890。

申请人提供了关于其教育和工作经验的证明文件和推荐信。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。尽管这些信件讨论了申请人此前的项目，但信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于她的特定客户。此外，这些信件涉及申请人过去的工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件相关，而非第一项要件。Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其服务将如何对领域产生重大影响并达到全国重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示申请人的事业如何充分延伸至其雇主和任何潜在客户之外，以在与全国重要性相称的水平上更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，申请人未证明其在城市规划方面的工作和对15分钟城市的关注将具有雇用美国工人的重大潜力，或否则将为我国提供重大积极经济影响。虽然申请人的行动计划指出其城市规划咨询公司将在该地区创造就业机会，并将产生“ 涟漪效应 ”，导致全国范围内与城市规划相关职业的就业需求，但申请人未解释或证明其特定拟议事业将如何产生预期的美国经济影响或就业创造。没有此类证据，记录未显示

3 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

其服务或职位对美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件材料未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

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 ofL-A-C-, 26 l&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性问题）。