SEP132021_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：12264308 日期：2021年9月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求进行国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。
该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……合格移民，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合考虑后必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，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。

审理主任认定，申请人未能充分证明其拟议事业的国家重要性，不符合 Dhanasar 第一项要件的要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在上诉中，申请人主张 USCIS " 未适当考虑 " 所提交的证据，例如申请人的工作计划和陈述、美国商业活动以及行业文章和报告。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即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。4

申请人最初在表格 I-140 第 6 部分 " 关于拟议就业的基本信息 " 中将职位名称列为 " 土木工程师 "，并表示其将 " 在建筑结构和设施的规划、设计和施工监督方面履行工程职责 "。其最初还提供了一份 2018 年 5 月的工作计划，其中概述其事业如下：

我在美国的职业计划是利用我所获得的知识，从事商业、住宅和企业房地产项目的大型项目。在我作为巴西土木工程师的任职期间，我曾是三家建筑公司的共同所有人。此外，通过我在职业生涯中建立的人脉，我有能力引入许多外国投资者，以在美国开发许多建筑项目。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求确立申请人事业的国家重要性，包括拟议事业的详细描述，以及对其国家重要性的解释，并附有佐证文件证据。5 作为回应，申请人提交了一份 2019 年 11 月的工作计划，表明其已：

[注册了五]家有限责任公司，这些公司已通过在佛罗里达地区建造房屋而运营……我已[建造]6 栋住宅。其中一栋已完工，并已挂牌出售。另外 5 [栋]仍在进行中。我已从巴西引入 7 名投资者组成合伙关系，以投资于后述开发项目。我们的目标是随着房屋售出建造更多房屋，并因此通过创造若干直接和间接就业机会继续促进经济……

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 我们注意到，尽管关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作邀请要求。

记录还包括文章和报告，审查了美国建筑行业熟练劳动力短缺、美国建筑行业五年经济展望、住房市场如何影响经济增长、外国投资在美国房地产中的重要性以及巴西投资在佛罗里达南部的复苏等问题。因此，记录显示申请人拟议的工作——具体涉及住宅建设，以及一般涉及建筑和房地产行业——具有实质性价值。

申请人指出了一些支持信，这些信件讨论了他的知识、技能和工作经验，但这些信件未能充分解释其拟议工作根据Dhanasar第一项要件所具有的国家重要性。例如，L-的信件表明，申请人“ 是一位能力极强的专业人士……他可以成为许多国家重要项目中任何团队的关键成员。 ”另一封来自I-C-的信件指出，申请人“ 非常迅速地找到智能解决方案，以协助负责[建]筑和[设]施项目的工程师，并且[]在企业商业化时是一位出色的谈判者。 ”值得注意的是，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及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人士身上。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，他拟议开展的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有国家重要性。6

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“ 外籍人士拟议开展的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。 ”Id。我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 住宅建设对美国经济的贡献是一个国家重要性问题 ”，强调该行业“ 将在美国发挥关键经济作用，特别是考虑到当前的人口预测。 ”他争辩说，他的事业“ 反映了国家重要性，这已由全国范围的相关研究和统计数据所证实 ”，并且“ 提高了国家房地产业的能力和效率，造福所有美国人。 ”申请人进一步主张，他的拟议工作“ 将在房地产领域产生广泛影响，因为他的土木工程活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为对美国社区和公民产生的连锁效应。 ”

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。尽管申请人的陈述反映了他持续打算通过其位于佛罗里达州的公司提供建筑行业服务并获得资本投资资金，但他未提供充分的

6 提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容，以确定它们是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)

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水平。在Dhanasar中，我们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。因此，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其公司、投资者和客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响土木工程领域或建筑和房地产行业。7

申请人也未证明他拟议开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未表明其投资计划和公司未来的人员配置水平将提供佛罗里达州或美国的重大经济利益。

在上诉中，他主张记录提供了“ 他可能为[]美国劳动力提供的利益的具体预测 ”，并争辩说他已经创造了“ 近100个美国工作岗位 ”。为支持上诉，他提交了一封来自合作组织总经理的信件，该总经理主张通过其与申请人公司的建筑合作关系，“ 创造了超过60个直接工作岗位 ”。总经理的信件中附有一份公司名单，列明了迄今创造的“ 直接 ”工作岗位数量。例如，他指出，他们的集体住宅建设活动在供应木材、油漆、管道、电气设备、厨房橱柜和台面的公司内创造了工作岗位。然而，除了一些发票和合同外，申请人未充分解释或记录通过其事业创造60个工作岗位的情况。

申请人的商业计划表明，其事业涉及购买建筑地块，并在房屋建成后用于转售。总经理主张，在申请人工作计划中提到的六栋住宅的持续建设过程中，创造了两个土地测量员职位。他进一步主张，通过这一经济活动还创造了两个机械工程师职位。申请人未提供构成总经理结论基础的工作岗位创造分析的副本。考虑记录中的证据，购买六个建筑地块将需要两名土地测量员的持续服务似乎不合常理。同样，申请人未充分描述其建筑运营如何直接创造了两个机械工程师职位。在此，申请人未提交充分证据以证实其主张，即该事业的住宅建设活动水平创造了总经理工作岗位创造清单中所指明的职位。我们得出结论，申请人对总经理信件的依赖是不当的。

在此，申请人未提供充分证据表明其公司运营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。在没有关于其未来工作可归因的预计美国经济影响或工作岗位创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到

7 申请人有责任以优势证据标准证明其符合所寻求利益的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。Id。

Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。8 因此，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。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。

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，我们得出结论，他未证明其符合资格，或otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

8 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。