SEP172024_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：33947279 日期：2024年9月17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）

申请人是一名建筑师和城市规划师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定申请人未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。此事现由我们审理。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情豁免所需的职位offer，从而豁免劳工证。虽然法规和相關条例均未定义“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框架

。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。2 我们同意记录支持该认定。

上诉中的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明根据Dhanasar第二项要件她处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明根据Dhanasar第三项要件总体而言豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人拟从事的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人拟在佛罗里达州[已隐去]地区建立一家建筑、城市规划和可持续发展咨询公司，她将担任其首席执行官。她的公司将提供专注于政府和私人建筑项目管理服务的服务，特别是老化公立学校建筑的翻新。对于其项目，她的公司打算与政府实体和私人开发商合作，实施“ 韧性城市策略 ”，强调可持续性、利用先进技术并创造环境

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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裁决中）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
2 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和就业证明信。记录显示她持有相当于美国学士学位的外国同等学历，随后在其专业领域拥有超过五年的渐进式经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
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。

意识空间。我们同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将超越其业务和客户，对其领域产生更广泛的潜在预期影响。审理主任进一步认定，申请人未能表明其在建筑、城市规划和可持续发展咨询公司的工作如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如Dhanasar所设想的那样对国家或区域经济产生实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任在审查证据时犯了若干错误，且证据表明她符合Dhanasar的要求。特别是，申请人坚持认为其商业计划明确阐述了其拟议事业的国家重要性，包括其对当地社区潜在的显著经济和社会影响，以及其对国家倡议主题事项的潜在影响，这些事项被政府实体描述为具有国家重要性。此外，申请人声称审理主任的决定在认定其拟议事业不具有国家重要性时缺乏适当分析。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。审理主任在评估申请人是否证明其符合Dhanasar框架第一项要件时，适当分析和权衡了所有证据，但认定证据整体缺乏证明价值。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。经重新审查，如下文所述，申请人未能证明所提交的证据以优势证据确立了其资格。

申请人未能充分记录其拟议事业的潜在预期影响，包括所主张的对其领域的影响以及对美国和其业务拟服务地区的经济和社会效益。申请人的陈述和商业计划强调了建筑行业对美国经济的重要性、建筑相关服务需求的预期增长，以及申请人的业务有助于填补建筑相关领域、重建基础设施以及科学、技术、工程和数学（STEM）领域的工人短缺。为支持申请人的陈述和商业计划，记录包括与建筑领域及其预期增长、建筑技术、建筑公司营销、建筑行业对美国经济的益处、佛罗里达州[已隐去]地区旅游业、佛罗里达州就业趋势、美国建筑行业预期增长及建筑领域工人短缺、以及移民工人和移民企业家的益处相关的文章和报告。

我们认识到建筑和城市规划领域及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献。然而，

仅仅在建筑和城市规划领域工作，或在一个人口不断增长、且存在劳动力短缺的社区和领域内创办一家建筑、城市规划和可持续发展咨询服务企业，不足以确立拟议事业的全国重要性。美国劳工部通过劳工认证程序直接处理此类合格劳动力短缺问题。此外，某一行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的全国重要性要求。我们不关注某一行业或领域的重要性，也不关注某一领域的劳动力短缺，而是关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”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全国重要性。 ”Id. at 890. 在此，证据并未表明申请人拟创办一家建筑、城市规划和可持续发展咨询企业并在一个劳动力短缺的增长型行业中雇用员工的拟议事业，会对相关领域或美国经济产生更广泛的影响。

申请人的商业计划声称其企业具有创造就业的重大潜力，并对当地佛罗里达州经济产生其他重大积极经济影响。其企业预计将吸引建筑供应商和顾问等其他相关行业的投资，并通过参与公园、社区中心和学校等公共基础设施项目，为社区振兴作出贡献。为支持其主张，商业计划讨论了企业位于佛罗里达州[已隐去]——一个对基础设施项目有需求的地区；申请人对企业50,000美元的投资；建筑行业的市场分析；其企业将提供的服务；建筑行业的预期增长；以及企业的预计营销、人员和财务预测。

申请人未提供独立的、客观的佐证证据来支持其主张，即其企业的活动将为佛罗里达州社区或美国带来重大经济利益。例如，商业计划预测，五年内企业将直接雇用22名员工，创造额外43个间接就业岗位，并缴纳超过700,000美元的税款。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376. 即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录也缺乏证据表明，在五年期内缴纳超过700,000美元税款并创造22个直接就业岗位和43个间接就业岗位，能达到全国重要性的水平。此外，如果没有充分的书面证据表明其作为建筑、城市规划和可持续发展咨询企业所有者和首席执行官拟议的工作职责将对相关领域产生更广泛的影响，而非仅惠及其企业和客户，申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有全国重要性。

其次，申请人声称，通过为其员工和当地学生提供培训和实习机会，其企业将在其领域内培养更多合格工人，促进STEM教育，并推动STEM创新，从而对其领域产生更广泛的影响。然而，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893. 我们指出，“ 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内具有全国甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889. 同样，申请人意图通过培训和实习将其关于建筑、城市规划及该领域技术应用的专业知识传授给其员工和当地学生，这并未表明对建筑、城市规划、建筑或STEM领域产生更广泛的影响，也未达到Dhanasar案所设想的全国重要性水平。

最后，申请人主张其事业影响政府已描述为具有全国重要性或属于国家倡议主题的事项。申请人辩称，在审查证据时，我们应考虑“ 拟议事业对国家利益的更广泛影响和意义，无论政府倡议中是否有直接提及。 ”申请人的上诉既未指明其拟议事业将影响哪些政府事项，也未解释其事业如何具有所称的影响政府事项的更广泛意义。其初始申请声称，其事业与支持基础设施投资、STEM领域专业人士以及推进关键和新兴技术的美国政府倡议相一致。她声称其企业的服务将促进当地社区的基础设施发展，如学校、社区中心、医疗设施和公共公园。此外，其企业在建筑设计过程中使用人工智能和机器学习技术，与美国政府促进关键和新兴技术进步的举措相一致。她还表示，其促进STEM教育将加强当地STEM人才库，而该人才库存在专业人员短缺。为支持其主张，申请人提交了文章，包括2015年关于美国数字技术竞争力、STEM职业中的性别差距、全球竞争力、建筑行业技术使用以及劳动力多样性益处的报告。

虽然其拟议事业可能与基础设施发展相关，为STEM专业人士和学生提供培训，并使用政府归类为关键和新兴的技术，但仅此一点并不意味着其拟议企业达到全国重要性水平。拟议事业本身仍必须满足Dhanasar案所设定的预期影响水平。支持基础设施投资、STEM专业人士以及关键和新兴技术的美国政府倡议的重要性并无争议，但其整体意义并不能确立申请人特定拟议事业的全国重要性。这些文章和报告显示了投资于基础设施、STEM专业人士以及关键和新兴技术的重要性；然而，并不能由此推断一家使用数字技术开展项目并为潜在STEM专业人士提供培训的建筑、城市规划和可持续发展咨询企业具有全国重要性。如前所述，在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的全国重要性。相反，我们关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Id. at 889.

基于上述，申请人未能证明其拟议事业具有超越其企业及其未来客户、对其领域、美国经济、社会

福利或更广泛的全国重要事项产生影响的潜力，且达到与全国重要性相称的水平。除一般性主张外，她未能证明其作为拟议建筑、城市规划和可持续发展咨询企业所有者拟从事的工作提供了所称的、有助于其行业进步的创新，或以其他方式对其领域具有更广泛的影响。申请人所称的经济和社会福利益处取决于众多因素，她未能提供其建筑、城市规划和可持续发展咨询工作与所称潜在益处之间足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于其根据第二项和第三项要件资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能依据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件确立资格，其按裁量不符合国家利益豁免的条件。基于上述理由，本上诉将被驳回。

命令：本上诉被驳回。