APR082024_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：29849641 日期：2024年4月8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）

申请人寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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进行重新审查（de novo）。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，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该类别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职位邀请要求符合国家利益。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。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决定中）一致认为，USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。关于这三项要件的详细阐述，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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类别的资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

申请人将其拟从事的事业描述为一项计划，即在其新设立的公司中“ 担任工程与流程高级技术经理 ”， 该公司将为在美国采矿业运营的公司提供咨询服务。申请人提交了一份商业计划书，声称其公司将“ 为美国企业提供最新技术、创新和可持续的解决方案，[并]帮助美国公司拓展拉丁美洲采矿市场 ”。商业计划书指出，公司的目标客户将是位于亚利桑那州、内华达州、科罗拉多州、南卡罗来纳州和阿拉斯加州的矿业公司。商业计划书表明，除雇用申请人外，公司将在运营第一年雇用一名冶金工程师，在运营第二年雇用一名机械工程师，在运营第三年雇用一名液压工程师，第四年和第五年均不再雇用额外员工，即在可预见的未来总共雇用四名员工。

记录中的文件，例如一份商业合同以及申请人提交给佛罗里达州州务卿公司注册处的信息，表明申请人的公司运营地点与其提供的记录地址——位于佛罗里达州的私人住宅——相符。申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时声称，他“ 将积极从新墨西哥州招聘专业人员，[其公司]将在该州设立我们咨询业务的分支机构……原因是新墨西哥州具有战略位置，鉴于其是重要的采矿区，且特别靠近主要的全球铜矿运营商。 ”记录未能解释为何商业计划书未将新墨西哥州列为目标客户所在地。记录也未能解释申请人将“ 积极招聘 ”的新墨西哥州专业人员是否包含在商业计划书所指公司可预见未来将雇用的除申请人以外的共三名员工之内。此外，记录未能解释申请人及其公司的另外三名员工将在佛罗里达州的私人住宅、新墨西哥州、客户营业地的远程地点还是其他地方工作。

记录中还包含关于采矿业和商业的一般性信息、申请人的学术和工作经历以及推荐信。

审理主任认可，如记录所述，拟从事的事业具有实质价值。审理主任还认定，申请人处于有利地位，能够推进拟从事的事业，符合Dhanasar第二项要件的要求。然而，审理主任指出，记录总体上、尤其是商业计划书，主要涉及关于采矿业和商业的一般性信息以及申请人的学术和工作经历，而非证明拟从事的事业如何可能具有国家级重要性。审理主任评论道：“ [申]请人未能证明[其]在美国拟从事的事业将对[其]预期公司和/或客户之外的领域产生更广泛的影响。 ”审理主任还认可，一封意见书声称该事业具有雇用美国工人的重大潜力；然而，审理主任也指出，记录未能证实该信函作者的声称。因此，审理主任认定，记录未能证明拟从事的事业可能具有Dhanasar第一项要件所要求的国家级重要性。审理主任进一步认定，记录不满足Dhanasar第三项要件。关于这三项要件的详细阐述，参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人概述了其以往的学术和工作经历，重申了关于采矿业和商业的一般性信息，并声称其在回应审理主任证据请求时提交的陈述、公司的商业计划书、三封意见书、申请人公司合同的书面证据以及支持信均证明拟从事的事业具有国家级重要性。

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，本办公室聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见同上，第889页。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

我们首先注意到，记录中的信息——无论是申请人的RFE陈述、商业计划、意见书、支持信还是其他材料——凡讨论申请人过往学术和工作经历的内容，均涉及申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，此即Dhanasar第二项要件所设想者。见同上。然而，由于申请人的过往学术和工作经历并不能说明“ 该[非公民]拟从事的特定事业 ”如何可能具有“ 在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”，其过往学术和工作经历对于判断该特定的、前瞻性的拟议事业是否可能具有国家重要性（此即Dhanasar第一项要件所设想者）并不具有实质意义。见同上。与此相关，尽管合同的书证涉及对申请人公司服务的兴趣，因而涉及申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，但合同并不能证明拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上。

申请人处于有利地位以推进拟议事业，但合同并不能证明拟议事业如何可能具有国家重要性。见同上。

我们接下来注意到，记录中关于采矿业和商业的概括性信息——无论是申请人的RFE陈述、商业计划、意见书、支持信还是其他材料——涉及诸如拟议事业是否具有实质价值等问题，此即Dhanasar第一项要件所设想者。见同上。然而，由于关于采矿业和商业的概括性信息并不能说明“ 该[非公民]拟从事的特定事业 ”如何可能具有“ 在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”，此类概括性信息并不能证明该特定拟议事业如何可能具有国家重要性，此即Dhanasar第一项要件所设想者。见同上。

除了聚焦于申请人过往学术和工作经历以及关于采矿业和商业的概括性信息之外，申请人的RFE陈述和商业计划均未以其他方式证明拟议事业如何可能具有国家重要性。申请人提及现有的和潜在的“ 最先进且高度专业化的新兴技术 ”，其采矿业咨询公司将建议其客户和顾客使用这些技术；然而，记录并未证明拟议事业如何可能对这些技术负责，这些技术显然是由其他工程师开发的，不在包括申请人在内的四名员工队伍之列。与此相关，申请人的RFE陈述和商业计划表明，该事业将包括为申请人公司的客户和顾客提供咨询；然而，记录并未证明该公司的咨询活动如何可能超出使申请人及其公司以及接受其服务的公司客户和顾客受益的范围，从而达到Dhanasar所设想的那种“ 在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”。见同上。进而，申请人的RFE陈述和商业计划表明，申请人公司将在某个未指明的地点——显然是申请人自己的私人住所——雇用其本人和另外三名工程师，共计四名员工，且申请人声称其公司“ 根据[经济政策研究所]提供的乘数，将带动创造额外16个间接就业岗位 ”；然而，记录并未证明在未指明地点的这4个直接就业岗位和16个间接就业岗位如何表明Dhanasar所设想的“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。见同上。

接下来，申请人在上诉中主张，他“ 恭敬地持有与美国公民及移民服务局不同的意见，该局认为意见书未能证明[其]拟议事业的国家重要性 ”。申请人补充说，他重视这些意见书，“ 因为它们对[其]工作及其对国家的潜在影响提供了无偏见且知情的评估 ”。他认为，“ 这些人士的专业知识和声望为[其]资历增添了分量，并确认了其工作在国内的重要性和影响 ”。然而，尽管在上诉中表达了不同意见，申请人并未指出任何意见书中的任何具体信息能够推翻审理主任对这些意见书的观察和结论。如上所述，记录并不支持以下结论：拟议事业在某个未指明的地点——似乎是申请人在佛罗里达州的私人住所——雇用包括申请人在内的共四名工人，并有可能在同样未指明的地点创造16个间接就业岗位，表明了Dhanasar所设想的“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。见同上。因此，那些未经证实即发表意见称拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力的信件，对作者的可信度以及其意见的可靠性和充分性构成了重大怀疑。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证据的任何方面产生的怀疑可能削弱支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性）。尤其鉴于意见书的可靠性和充分性极低，它们并未以其他方式证明拟议事业如何可能具有国家重要性，且申请人也未阐明审理主任在意见书方面可能犯下的任何错误。

申请人——在某个未指明的地点，似乎是申请人在佛罗里达州的私人住所，并有可能在同样未指明的地点创造16个间接就业岗位——表明了Dhanasar所设想的“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。见同上。因此，那些未经证实即发表意见称拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力的信件，对作者的可信度以及其意见的可靠性和充分性构成了重大怀疑。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（规定对申请人证据的任何方面产生的怀疑可能削弱支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性）。尤其鉴于意见书的可靠性和充分性极低，它们并未以其他方式证明拟议事业如何可能具有国家重要性，且申请人也未阐明审理主任在意见书方面可能犯下的任何错误。

接下来，如上所述，记录中的支持信一般涉及申请人的过往学术和工作经历，并提供关于采矿业和商业的概括性信息。它们还一般性地声称申请人已经使或有可能使与其公司签约的特定公司受益。然而，支持信并未证明申请人拟从事的特定的、前瞻性的事业如何可能具有“ 在某一特定领域内的国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或……其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

综上所述，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，此即Dhanasar第一项要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件保留意见。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或以其他方式在自由裁量上值得获得该豁免。

命令：上诉被驳回。