APR242024_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

案号：28786273 日期：2024年4月24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）

申请人是一名基础设施项目经理，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3由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 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。

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 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。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 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

[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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。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。

A. 拟议事业

申请人最初表示，其拟议事业是担任基础设施项目经理，并“与美国的公司、实体和组织合作开发基础设施项目”。该事业的具体活动将包括支持开发基础设施改进的公司、分析并发布项目提案建议、监督施工工作的每个阶段，以及确保承包商遵守合同中规定的工作要求等。

在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人提交了修订后的个人陈述，更详细地阐述了其事业，并提交了一份商业计划书。审理主任认定，申请人加入商业计划书以及其“拟议事业声明”中的以下措辞，实质性地改变了拟议事业：

我的拟议事业是依托我作为交通基础设施监测、控制及相关领域行政流程管理顾问和商业管理员的广泛经验和知识，开发《美国基础设施法》所规定及与之相关的新颖独特项目，最终目标是实现交通现代化，以造福该国公民和国家整体。

然而，我们注意到申请人最初提及了与各类公司和实体合作及咨询以开发基础设施项目的计划。其关于这些计划的更详细陈述以及商业计划书，是对审理主任要求补充信息的回应，因此并非试图改变其事业的性质。[2] 因此，我们撤回审理主任决定中关于拟议事业实质性改变的部分，并将审查整个记录，包括回应审理主任补证通知所提交的证据，以评估申请人的事业是否具有国家重要性。

[2] 本办公室此处的决定基于对记录中申请人陈述的平实解读，独立于申请人在其上诉书面论证意见中关于Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (AAO 1998) 的主张和分析。

B. 实质价值与国家重要性

经重新审查，我们同意审理主任的结论，即申请人证明了实质价值，但未证明其事业在 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。在上诉中，申请人主张其提交了“ 大量证据 ”以证明该事业的国家重要性，但未提供其他新证据。然而，此类“ 大量证据 ”主要由行业文章和报告组成，讨论美国基础设施的状况及修复基础设施的成本、基础设施行业从业人员需求的上升，以及政府在建设强大基础设施方面的优先事项。仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

总体而言，记录缺乏关于拟议事业及其影响的具体且有说服力的细节。在 Dhanasar 中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。申请人在其个人陈述中声称，其将“ 开发《美国基础设施法》所规定及与之相关的新颖独特项目 ”，并“ 为21世纪问题提供新颖解决方案，供公司在项目行政管理领域实施 ”，以实现美国基础设施的现代化。但申请人既未描述这些“ 新颖 ”和“ 独特 ”的项目，也未表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国现有和已在使用中的方案或方法。申请人未提供充分证据证明其事业将在该领域具有国家或全球影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

记录中还包含多封推荐信，赞扬申请人的知识、经验以及对其过往项目的成功处理。然而，这些信件未提供关于申请人未来事业或其将如何具体影响基础设施行业或职业的细节。此外，申请人的技能、专长、能力和过往成就涉及 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 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ [一]项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。在商业计划书中，申请人声称其企业_____将位于德克萨斯州，以“ 帮助重建美国的交通基础设施，创造显著的直接和间接就业机会，并明确影响和惠及广泛的美国社区和公民。 ”然而，申请人未证明商业计划书所声称的收入和就业预测，即使可信或合理，如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为I_____地区或我国带来重大积极经济影响。尽管商业计划书预测收入从第一年的758,800美元增长至第五年的1,945,000美元，工资总额从第一年的526,000美元增长至第五年的1,361,807美元，但它并未

充分证明其财务预测的依据。该计划还声称该企业到第五年将创造16个员工职位，但记录未证明此类未来人员配置水平将在更广泛层面上提供与国家级重要性相称的重大经济利益。

此外，申请人主张他打算在大[已隐去]地区的“ 一些经济困难社区工作和提供服务 ”，但他没有提供有说服力的细节，说明其企业将对这些社区产生的影响。例如，申请人没有表明预计的就业数字将雇用大量劳动力，或将对弱势地区的就业创造和经济增长产生实质性影响。申请人仅就[已隐去]地区经济萧条作出笼统陈述，并未在其商业计划之外支持其关于该事业对经济弱势地区具体影响的主张。同样，申请人没有以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人在商业计划中主张，他“ 将通过帮助改善和现代化数百万美国人日常使用的关键基础设施、提高其生活水平、缩小美国发达地区与欠发达或弱势地区之间的差距，从而对美国社会产生积极溢出效应 ”。我们承认，任何商品或服务的提供都有可能影响经济；然而，记录并不支持申请人的公司将达到如此大规模运营、从而惠及美国经济并上升至国家重要性的水平。除笼统的主张和陈述外，申请人未能证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限利益之外，其拟议事业具有更广泛的影响，上升至具有国家重要性的水平，或它将提供实质性的积极经济影响。

基于上述，我们认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性，不符合 Dhanasar 的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所需结论并不必要的问题作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未符合 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。