AUG012023_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：27893184 日期：2023年8月1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具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任未裁定申请人是否符合具有特殊能力人士的归类资格，或者作为替代，是否符合持有高级学位的专业人士的归类资格。然而，审理主任认定，申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。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 Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该类别要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定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。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，USCIS可酌情批准国家利益

豁免，如果申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体权衡，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，即实质价值和国家重要性，侧重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重要性时，我们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Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

如上所述，审理主任未处理申请人是否符合第二优先类别资格，即作为具有特殊能力的个人或作为持有高级学位的专业人士。参见该法第203(b)(2)条。然而，由于我们仍认定记录未能证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益，我们对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。参见同上；另参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对其决定对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即 “ 管理和经营我自己的公司……在住房和建筑行业运营，开发设计与改造项目 ”。申请人进一步说明，其公司 “ 将在 大都市区的郊区提供低成本住宅改造服务…… ”。申请人还声称，“ 到公司第五年，我还打算总共雇用122名美国员工——并且我将在5年内总共投资2,721,766美元，包括我自己的100,000美元启动资金。 ”申请人还提交了一份关于其住宅改造服务公司的未注明日期的商业计划书。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申，拟从事的事业是一项 “ 在佛罗里达州……创办一家建筑公司 ” 的计划。申请人还重申，其公司 “ 将在房屋建筑行业运营，以可负担的方案开发室内设计和改造项目 ”，并且该公司将 “ 创造约一百二十二（122）名（全职和兼职）员工 ”。申请人还表示，他预计 “ 前五（5）年的工资总额约为16,397,773百万美元[原文如此] ”。然而，我们注意到，122名工人的工资总额16,397,773美元除以五年，即每名工人平均年薪26,881.59美元。申请人还重新提交了一份关于其住宅改造服务公司的未注明日期的商业计划书副本，以回应审理主任的证据请求。

审理主任认定，记录未能 “ 证明[申请人的]企业将对地区或全国人口产生影响，达到具有国家重要性的水平 ”。审理主任指出，记录未能证明 “ [申请人]打算支付其当前或潜在雇员的薪资水平将产生 ‘ 实质性的积极经济影响 ’，例如收入

或创造就业。”审理主任还认定，记录未能证明申请人的“特定工作将对建筑领域产生更广泛的影响”。审理主任承认，申请人“强调美国存在职业短缺”，但审理主任也指出，“这种短缺本身并不能证明[申请人的]工作将对更广泛领域产生影响，或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响。”最终，审理主任认定，“申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性”，这是Dhanasar第一项要件所要求的。审理主任还认定，记录未能证明拟从事的事业具有实质价值，这也是Dhanasar第一项要件所要求的，并且记录未能满足Dhanasar第二项和第三项要件。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人重申其教育背景和先前工作经验，并声称记录中的概括性行业报告和文章“证明了[申请人]拟从事的事业的全国重要性；以及美国在該领域严重缺乏具备[申请人]背景的专业人员”。申请人还声称，“拟从事的事业具有全国范围，因为其专业活动涉及具有国家重要性和影响的事项，特别是因为它们对美国关键商业和业务活动产生重大连锁效应——即为美国公司的业务管理和职能提供服务。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们侧重于“[非公民]拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性（如第一项要件所要求）的事业的示例，包括“在特定领域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”，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实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上，at 889-90。

首先，申请人在上诉中关于第一项Dhanasar要件的教育背景和先前工作经验的论述是不恰当的。尽管个人的教育背景和先前工作经验与第二项Dhanasar要件相关——即个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——但它们与第一项Dhanasar要件无关——即某一特定的、前瞻性的拟从事事业是否既具有实质价值又具有国家重要性。参见同上，at 888-91。

其次，申请人上诉时侧重于记录中泛泛的行业报告和文章，这一做法并不恰当。如上所述，在确定国家重要性时，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，为评估国家重要性，我们关注的是“该[非公民]拟从事的具体事业”。见同上第889页。记录中泛泛的行业报告和文章均未具体讨论申请人、拟从事的事业，以及该特定拟从事的事业如何可能具有“在某一特定领域内乃至全球性的影响，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“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。同上第889-90页。因此，泛泛的行业报告和文章与确定拟从事的事业是否可能具有国家重要性无关。见同上。

其次，记录中申请人本人的陈述并不支持其在上诉中声称的其将“ 服务于美国公司的业务管理和职能 ”，从而“ 代表美国对关键商业和商务活动产生实质性连锁效应 ”。如上所述，申请人将拟从事的事业描述为一项计划，即“ 管理和经营我自己的公司……在住房和建筑行业运营，开发设计与改造项目[并]提供低成本住宅改造服务……在[已隐去]大都市区的郊区 ”。因此，拟从事的事业将服务于一家美国公司——申请人自己的公司——的业务管理职能，而非上诉中所称的多家“ 美国公司 ”。此外，记录并未说明申请人如何通过向其住宅客户提供“ 住宅改造服务 ”而产生“ 对关键商业和商务活动的连锁效应 ”，除了申请人自己企业及其材料和设备供应商（如有）的商业和商务活动之外（着重号为原文所加）。尽管记录证明拟从事的事业将使申请人自己的公司及其住宅客户受益，但记录并未证明拟从事的事业将具有“ 在某一特定领域内乃至全球性的影响，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“ 实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上第889-90页。

我们注意到，如上所述，申请人的商业计划拟在运营的前五年内雇用122名工人。记录进一步表明，申请人拟雇用的员工将在“ [已隐去]大都市区的郊区 ”工作。然而，记录并未证明在[已隐去]大都市区郊区雇用122名工人——尤其是在住宅建筑和改造行业——的重要性，以便确定此类雇用是否构成更广泛的影响，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”，或以其他方式确立国家重要性。同上。此外，如上所述，我们认可申请人表示其预计“ 前五（5）年工资总额约为16,397,773百万美元[原文如此] ”。然而，如上所述，122名工人的工资总额16,397,773美元除以五年，即为每名工人平均年薪26,881.59美元。记录并未证明向“ [已隐去]大都市区郊区 ”的122名工人支付每名工人平均年薪26,881.59美元将如何产生“ 实质性积极经济影响 ”。见同上。

总之，申请人未能证明拟从事的事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，其不符合国家利益豁免的资格。对于记录是否证明拟从事的事业具有实质性价值（亦为Dhanasar第一项要件所要求），以及记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。见Bagamasbad，429 U.S.第25页；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec.第526页注7。如上所述，对于记录是否证明申请人符合第二优先类别的资格，我们亦保留意见。见同上。

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证明其符合国家利益豁免的资格，亦未能以自由裁量权证明其应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。