AUG152024_03B5203 · 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：30354422 日期：2024年8月15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）

申请人是一名首席执行官（CEO）和企业家，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（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。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。

虽然法规和相關条例均未界定“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 对归类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请、从而劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 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

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民本人。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于非公民资格或拟从事事业的性质，非公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，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任首席执行官（CEO）和企业家。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、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工作邀请要求具有正当理由。

审理主任认定申请人的拟从事事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任错误地否决了申请。申请人进一步主张审理主任未能使用适当标准“ 客观评估 ”证据，而是施加了新颖的标准。虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

记录显示，申请人的拟从事事业是经营其公司_____，该公司提供建筑相关服务。通过该事业，申请人寻求提供建筑规划、工程、供应评估、物流和建筑组装外包服务，公司总部位于佛罗里达州。

如前所述，第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于非公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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在否决申请的决定中，审理主任确认并讨论了申请人提交的证据文件，包括商业计划书、简历、行业报告和文章。审理主任的决定还考虑了商业计划书中概述的申请人拟从事事业。尽管如此，审理主任认定所提交的证据不足以证明拟从事事业的更广泛影响和雇用美国工人的重大潜力。此外，审理主任认定申请人未提供充分证据以确认其拟从事事业是否会广泛增进社会福利或文化或艺术丰富、是否会导致在经济萧条地区雇用大量工人，或申请人是否会在经济萧条地区从事其事业，尽管其声称公司将在 HUBzone 运营。

在上诉中，申请人主张其提交了充分证据证明其拟从事事业具有国家重要性。申请人强调了其为支持申请以及回应审理主任的证据请求而提交的证据，包括简历、商业计划书、专业经验、推荐信以及行业报告和文章，以强调所提交证据的充分性，并坚持其已提交证据证明拟从事事业的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人声称他将通过其公司创造就业并产生税收收入，且到第五年其公司将提供25个全职岗位并获得10.6百万美元总收入，但申请人未就这些预测的依据提供充分细节，也未充分解释这些人员配置目标和收入预测将如何实现。申请人还主张其拟议事业将“ 实质性增强美国建筑业和国家经济 ”。然而，申请人未提供充分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案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本案中，记录未包含充分的佐证证据，以表明申请人作为其建筑公司企业家和CEO的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，

对美国社会福利的增进，或对该国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。例如，申请人声称打算在小型企业管理局（SBA）指定的HUBZone内建立其拟议事业，我们对此并不信服。由于申请人未能充分证明SBA在设立HUBZone时所考虑的参数，我们无法评估这些由SBA认定的欠利用商业区是否类似于那些创造就业可能产生潜在积极经济影响的经济萧条地区。2 更重要的是，尽管申请人声称其公司将在第五年提供25个直接就业岗位和58个间接就业岗位，但申请人未能证明其事业将产生超出其员工和客户范围的影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录并未表明申请人拟议事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

申请人强调其在建筑服务行业的丰富专业经验，声称其过往业绩表明其拟议事业将如何为美国带来重大创新和改进。第一项要件关注的是拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。此外，尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质性，但在Dhanasar第一项要件的语境下则属于适用不当。申请人所称的丰富经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——具有实质性，但对第一项要件——某一具体的、预期的拟议事业是否同时具有实质性价值和全国重要性——则不具有实质性。See id. at 888-91。

在上诉中，申请人强调建筑业的重要性，并声称其事业影响国家经济。申请人还指出工程专业人员的短缺。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。尽管申请人声称其事业具有国家重要性，但例如，他未能充分解释其将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业岗位，从而在广泛层面上推动

2 HUBZone项目的目标是通过将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司，促进欠利用商业区的商业增长。加入HUBZone项目使企业有资格在“ 预留 ”类别中竞争某些联邦合同。参与该项目有多项必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性的要求是，寻求参与HUBZone项目的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然尚不清楚且记录未载明是否存在针对申请人所提议类事业的“ 预留 ”类别联邦项目，但似乎申请人的拟议事业将完全由申请人拥有和控制，而申请人并非美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，我们质疑申请人是否有资格参与HUBZone项目。

美国经济在广泛层面上达到国家重要性水平。同样重要的是要注意，工程专业人员的短缺并不使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接解决的。

尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定申请人未能证明其拟议事业将足以将其利益延伸至超出其客户及其选择合作的公司范围，从而在更广泛层面上增强社会福利以体现国家重要性。仅声称某项事业具有国家重要性或将在没有提供证据佐证此类主张的情况下产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，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能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；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在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。