AUG222024_10B5203 · 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：28879895 日期：2024年8月22日

对内布拉斯加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）

申请人是一名土木建筑项目经理工程师，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国家利益豁免。见《移民和国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需工作邀请（因而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由我们审理。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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。此外，申请人必须证明豁免工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的裁量性价值。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，1 在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

1 另见 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裁量性质）。

二、分析

申请人拟经营一家位于佛罗里达州的建筑和翻新公司，为住宅和商业业主提供服务。她在土木工程领域拥有近二十年的经验，包括战略规划、业务管理、技术领导、专业整合和项目问题解决等领域，并拥有规划与环境硕士学位。

Dhanasar分析的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个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。审理主任认定且我们同意，申请人的事业具有实质价值。

在上诉中，申请人主张USCIS在认定商业计划未提供足够文件支持有关收入和就业预测的断言方面滥用裁量权。她声称记录包含大量信息足以证明拟议事业的国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响，而非该个人将从事的职业所在行业的重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录“ 潜在预期影响 ”的证据。同上，第889页。在此，申请人未证明其业务将如何对领域产生重大影响并达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。虽然申请人在商业计划中声称该事业将确保“ 客户的项目盈利，具有高质量、可运营和环境可持续的标准 ”，但记录未通过支持性文件显示其事业如何充分超越其预期客户或员工，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响领域或美国经济。申请人依赖此前向审理主任提出的相同断言，但值得注意的是，她未具体讨论记录中的证据，也未解释其如何支持她的主张或以其他方式克服关于其事业预期影响有限的结论。无支持的断言和推测

没有证据价值，不足以证明提交方已满足其举证责任。见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

申请人提交了客户信函，讨论了她在该领域工作的影响及其对先前项目的处理。一位与她共事的总承包商指出，申请人“ 深受下属尊敬，并巧妙地管理了参与其项目的专业人员 ”，但这封信和其他信函并未显示申请人工作的更广泛影响，而是讨论仅限于其特定客户的项目，这些客户雇用她提供服务。此外，这些信函涵盖申请人的先前工作和成就，更多涉及Dhanasar框架的第二项要件而非第一项要件。同上，第890页。

虽然申请人为拟议公司提供了商业计划，但她未提交任何支持性证据来佐证这些断言和数字，以解释她如何得出商业计划中的这些数字。此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我们的国家提供重大积极经济影响。商业计划预测销售额从第1年的972,000美元增至第5年的1,348,000美元，但申请人未确立该数据的重要性，以表明对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，即使商业计划声称到第5年创造3个职位，申请人也未证明这3个职位的相关性，也未表明此类未来人员配置水平将为区域或更广泛的美国经济提供重大经济利益。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。申请人依赖支持精心起草的商业计划的文章是错误的，因为审理主任并未断言该计划缺乏详细战略。审理主任主张且我们同意，该计划未具体说明收入和就业创造将如何产生国家影响。基于所有这些原因，记录未证明，除了为其预期客户和员工提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济影响。

最后，申请人未确立该土木工程公司如何具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我们的国家提供重大积极经济影响。再次，商业计划讨论了商业和住宅房地产开发项目，但未显示归因于申请人特定服务或公司的预期美国经济影响或就业创造。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明国家利益豁免的资格。因此，进一步分析申请人在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。2

2 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

三、结论

由于申请人未满足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资格，亦未能证明其以自由裁量方式理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，上述各项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。