DEC112024_05B5203 · 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：35119328 日期：2024年12月11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）

申请人是一名建筑师/企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需职位offer、进而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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的人士。本法第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，因此须另行证明豁免职位offer要求符合国家利益。

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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权，1 对归类为EB-2类别的申请人授予职位offer、进而劳工证的国家利益豁免，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) 综合

1 参见 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）。

权衡，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——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该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、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，综合权衡适用因素，豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得职位offer或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假定其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟经营一家建筑事务所，_____ 审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的实质价值和国家重要性、她处于有利地位能够推进该事业，以及权衡之下豁免职位offer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适用适当的举证标准，而是施加了新的标准。

尽管本办公室不逐一讨论每一份证据，但已审查了案卷并考虑了申请人获得国家利益豁免的资格。申请人称其事务所将专门在美国境内提供建筑和室内设计服务，满足个人和企业的特定需求。申请人解释称其事务所将在

马萨诸塞州运营。案卷包括商业计划书、专家意见书、推荐信、投资意向书以及行业报告和文章。

申请人主张其拟从事的事业具有实质价值和国家重要性，因为其“ 在重大商业事项、国内就业市场、国家经济及整体生态系统方面产生了涟漪效应 ”。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。相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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 ”。Id. 本办公室还指出，“ 一项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 ”。Id. at 890。在此，申请人主张其拟从事的事业将增强美国经济并为美国创造直接和间接就业。尽管本办公室认可申请人拟从事的事业具有实质价值，但申请人仍未证明其国家重要性。

申请人通过其商业计划书声称，其公司到第五年将创造33个直接就业岗位和165个间接就业岗位，同时产生总收入2,427,337.50美元。此外，申请人宣称其事业将在全国范围内促进美国的资金流动。然而，申请人未充分解释她计划如何实现这些人员配置目标和收入预测。申请人也未能证明其事业将带来足以达到国家重要性水平的重大经济利益。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. at 376。缺乏关于可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的充分证据，案卷不能表明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

申请人称其拟从事的事业具有全国范围，并将“ 因其专业活动的涟漪效应 ”在全国范围内产生重大利益。申请人进一步声称她将在马萨诸塞州[已隐去]的一个小企业管理局（SBA）指定的HUBZone内建立其拟从事的事业。然而，申请人未证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济效应。本办公室也不被申请人拟在其HUBZone内经营拟从事事业的意图所说服，因为申请人未充分证明SBA在设立HUBZone时所考虑的参数。因此，本办公室无法评估这些由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效应的经济萧条地区类型。2 更重要的是，申请人未提供充分的信息和

2 HUBZone计划的目标是通过将3%的联邦合同资金授予经HUBZone认证的公司，促进欠发达商业区内的企业增长。该认证使企业有资格在“ 预留 ”类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有多项必备资格，但对本次分析最具决定性的一项是，寻求参与HUBZone计划的企业必须

证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。

申请人主张，其拟议事业将在建筑领域产生广泛影响并改善行业趋势。她还主张，其事业与多项政府倡议相一致，并强调了对建筑服务日益增长的需求。第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其特定事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人强调其在建筑行业的丰富经验，以及其在项目管理和创业方面的专长。尽管我们认可申请人的证据和主张，但我们认定，申请人未能证明其拟议事业能够充分超越其客户范围，在更广泛层面上增进社会福利，从而体现国家重要性。在Dhanasar案中，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 在此，记录未能证明申请人拟议事业的影响将具有国家重要性。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并不适用。申请人的专业经验通常对Dhanasar第二项要件具有实质性——即个人是否处于有利地位以推进拟议事业——但对其第一项要件通常不具实质性——即特定、预期的拟议事业是否同时具有实质价值和国家重要性。See id. at 888-91.

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另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

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。虽然对于是否存在针对申请人所提议类事业的“ 预留 ”类别联邦计划尚不清楚且记录未载明，但似乎申请人的拟议事业将由申请人完全拥有和控制，且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甚至有资格参与HUBZone计划。