JAN122024_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：29137113 日期：2024年1月12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）

申请人是一名太阳能安装经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第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的豁免，从而豁免劳工证。

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，但其未能证明对所需工作邀请（从而对劳工证）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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo'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签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 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]，对被归类为EB-2类别的申请人批准对工作邀请（从而对劳工证）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) 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景影响。

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以推进拟从事的事业，我们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工作中的成功记录。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：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该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

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，上诉中待确定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求（从而对劳工证）的豁免将符合国家利益。基于下述理由，我们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的国家重要性。

申请人是一名工程师，拟设立一家太阳能电池板安装和服务公司。他解释说，在设立公司的过程中，他将把自己的行业知识传授给员工，

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

从而随着这些知识随时间延续和倍增，影响整个美国太阳能行业。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供（除其他事项外）关于拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据。作为回应，申请人提供了个人陈述、简历副本、佛罗里达州一家太阳能工程公司的商业计划书以及一封专家意见书。审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但记录未能证明其具有国家重要性。

在否决申请的决定中，审理主任承认申请人处于有利地位以推进拟从事的事业，但认定申请人未能证明其拟从事的事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证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。

在上诉中，申请人重申了相同的论点，并重新提交了先前提交的文件，以证明其符合国家利益豁免的资格并强调所提交证据的充分性。例如，申请人主张其公司将向住宅业主、物业管理公司和专业人士提供太阳能设备的安装和维护、太阳能设备和用品的供应以及太阳能服务领域的培训。申请人还声称其公司将雇用六名员工，第一年净收入将达到869,200美元，第五年将达到1,802,373.12美元。

申请人还强调了V-L-博士[2]专家意见书的部分内容，V-L-博士是_____的营销学副教授。V-L-博士特别主张，申请人拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人的公司将创造直接和间接就业并缴纳税款，从而为美国经济带来实质性利益。V-L-博士还引用了行业报告和国家倡议，并断言申请人拟从事的事业将广泛增进社会福利。

我们审查了全部记录并考虑了申请人是否符合国家利益豁免的资格。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景影响。此外，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“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内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项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。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录申请人工作“潜在前景影响”的证据。虽然

[2] 为保护个人身份，姓名已隐去。

申请人的陈述反映其意图在工程领域拥有并经营一家企业，从事使用太阳能的设备的安装和/或维护，但申请人未提供充分的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的水平。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，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉中提交的证据，但我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分延伸至其员工和其公司客户之外，从而在更广泛的范围内增进社会福利，达到表明国家重要性的程度。

第一项要件着眼于拟议事业本身，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。申请人未能证明其拟议开展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实质性的积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人声称其公司计划雇用六名员工、创造直接和间接就业机会并具有增长潜力，但其未提交证据表明其事业对地区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. 此外，尽管申请人主张其事业将为美国经济创造实质性利益，但其未提供充分证据证明其公司计划在佛罗里达州经营的地区将是一个经济萧条的地区、其将在该地区雇用大量劳动力、或其事业将通过就业水平、税收或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。

我们认可太阳能安装领域很重要；然而，这一事实不足以确立此处拟议事业的国家重要性。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们着眼于“ 外国人拟开展的具体事业 ”。Id. at 889. 申请人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机会，以在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。

在商业计划中，申请人讨论了从行业和政府报告中获得的关于太阳能安装行业以及太阳能安装经理潜在增长前景的信息。此外，申请人声明其企业将在五年内在线提供免费的太阳能相关课程，以培训和准备800名学生进入就业市场。尽管我们认可申请人的经验和技能组合，以及其培训和准备学生的意愿，但申请人必须证明其拟议事业提供的利益延伸至其社区之外，对太阳能行业产生更广泛的影响。此外，申请人必须证明其拥有并经营太阳能安装领域企业的具体拟议事业具有国家重要性，而非国家倡议和利益、行业或领域的重要性。其未能做到这一点。

仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供证据予以佐证是不够的。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。由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，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裁决对结果不必要的问 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符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。