JAN262024_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：29344084 日期：2024年1月26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）

申请人是一名电气工程师，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)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可以授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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类别的资格，但他未能证明豁免所需职位邀请、并因此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。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其符合基础EB-2签证类别的资格，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。由于该类别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职位邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 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) 中提出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）可以作为自由裁量事项，[1] 向被归类为EB-2类别的申请人授予对职位邀请、并因此对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) 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，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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。

第二项要件将重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，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可以评估以下因素，例如：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位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，豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人寻求在佛罗里达州拥有并经营一家太阳能工程企业。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格。因此，上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此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。

申请人主张其企业旨在应对开发和改造电力基础设施时面临的挑战，并将实质性改变美国能源行业。他声称

[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自由裁量性质）。

通过促进教育，将培养新的专业人士并提高合格专业人士的就业能力。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供包括关于拟从事的事业将如何具有国家重要性的进一步证据等材料。作为回应，申请人提供了额外文件，包括专家意见书、投资意向书、商业计划和行业报告。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，审理主任还认定申请人未能证明其处于有利地位以推进拟从事的事业，以及权衡之下豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

在上诉中，申请人重申了相同的论点，并重新提交了此前提交的文件，主张这些文件证明其符合国家利益豁免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提供支持太阳能设备安装和维护的工程服务。申请人进一步声称其公司将在第一年雇用10名员工并产生220,617.45美元的净亏损，但到第五年将获得403,862.17美元的净利润。

申请人坚持认为其拟从事的事业具有国家重要性，因为太阳能兼具国家和全球影响。他还确认其所提供的太阳能服务的安装、维修和维护具有国家重要性并符合国家利益豁免标准。支持申请人的信函讨论了申请人作为电气工程师的经验和表现。投资意向书概述了[已隐去]对投资申请人公司的兴趣。

本办公室审查了全部记录并考虑了申请人的国家利益豁免资格。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。此外，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，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。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，at 890。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其拥有并经营太阳能工程企业的意图，但申请人未提供足够的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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。同上，at 893。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定，申请人未能证明其拟议事业足以超出其雇员和公司客户的范围，从而在更广泛层面上增进社会福利，达到可表明具有国家重要性的程度。

第一项要件着眼于拟议事业本身，而非申请人。Id. 为满足该要件，申请人必须证明其具体事业具有国家重要性。他未能做到这一点。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，或对美国产生其他重大积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其公司未来的员工规模和业务活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司计划雇用10名员工、创造直接和间接就业岗位，并具有雇用美国工人的潜力，还将带来重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，但他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“ 重大积极经济影响 ”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重大利益，但他未提供充分证据证明其公司计划在佛罗里达州运营的地区将属于经济萧条地区、他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重大经济利益。

我们不质疑太阳能工程领域的重要性。但该领域整体的重要性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. 尽管申请人表示他愿意利用其知识和经验，通过提供指导和咨询来促进国家利益，但申请人未充分解释他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，申请人讨论了从有关美国太阳能市场的行业和政府报告中获得的信息，强调其公司旨在为佛罗里达州带来的潜在增长。申请人还提到，其公司将在太阳能领域提供为期五年的免费课程，旨在培训并使800名学生具备进入就业市场的资格。他详细说明了将通过其平台提供的课程，包括每季度举办的太阳能安装和维护培训课程。该平台每季度共有40个名额，目标是每年培训160人，最终在五年内使800名学生具备进入太阳能就业市场的资格。尽管我们认可申请人的经验和技能组合，以及他培训并培养学生的心愿，但申请人必须证明其拟议事业提供的利益超出其社区范围，对太阳能行业产生更广泛影响。此外，申请人必须证明其拥有和经营太阳能工程公司的具体拟议事业具有国家重要性，而不是国家倡议和利益、行业或领域的重要性。他未能做到这一点。

仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响，而不提供证据佐证此类主张，是不够的。申请人必须以相关、有证明力且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其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另见 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，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。