JUL012024_06B5203 · 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：31283348 日期：2024年7月1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）

申请人是一名专注于可持续发展的土木工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对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，认定记录未能确立国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；

1 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属于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已确立豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

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。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。在确定拟议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。

根据申请人在初始提交时提供的陈述，其打算在佛罗里达州“ 建立并管理一家建筑管理企业 ”。该公司提供的服务“ 将以可持续发展为核心 ”，其将“ 帮助住宅和商业建筑的房地产开发商以及建筑公司高效地规划和开发高知名度项目，并实施可持续技术 ”。申请人还提交了商业计划书、行业文章副本和推荐信以支持其资格。

审理主任部分认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补充证据请求。作为回应，申请人提交了额外文件，包括其拟议公司的更新商业计划书、表明有意与申请人公司合作的_____函件；以及一封来自_____的意向书，表明该公司有意向_____投资50,000美元。申请人还提供了其拟议公司的财务和就业预测、额外推荐信以及一封专家意见书。申请人主张，其提供可持续建筑咨询服务的拟议事业具有国家重要性，因为其“ 解决方案和独特方法 ”具有“ 跨多个地区和提供商的广泛应用 ”、“ 对其倡议在全国范围内的大量可用性 ”，以及其事业与美国政府改善基础设施和可持续增长经济的目标相一致。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的工作具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 对我国产生重大积极经济影响。申请人未能表明其拟议事业给地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。审理主任指出，虽然提交的证据强调了土木工程师在美国的影响，但记录表明申请人拟议事业的潜在前瞻性影响主要限于其客户，而非更广泛的范围。此外，行业

文章未能证明申请人的具体事业如何具有国家影响、雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为美国带来重大积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了优势证据标准，在评估其资格时偏向“ 不太可能 ”的情形而非“ 更可能 ”的情形。其声称记录表明其拟议事业“ 在可持续建筑项目中开发项目和咨询 ”并协助“ 企业家通过建造可持续建筑和基础设施为环境做出贡献，主要关注减少城市热岛现象 ”符合 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素。申请人还主张审理主任未考虑来自_____的意向书，并错误地认定与_____的拟议合作不会对美国产生重大经济影响。

关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否以优势证据证明其满足 Dhanasar 框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，本办公室查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。申请人提交了论述可持续建筑重要性及其对美国经济、公共卫生和环境影响的文章，并提供了前同事的推荐信，证明其工作质量。然而，申请人的技能、专业知识和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是其所拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

本办公室在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ 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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。尽管申请人论述了可持续建筑实践的价值和重要性，包括“ 透水路面的大规模生产和安装 ”以及减少城市热岛现象的努力，但 Dhanasar 要求本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，而非该个人将工作的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

此外，申请人未能证明其公司的运营将在与……相称的水平上为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供重大经济利益

也不具有国家重要性，他亦未证明其公司的活动将在地区或全国范围内对创造就业和经济增长产生实质性影响。例如，申请人的商业计划预计其公司在前五年内将拥有17名全职员工。此外，来自_____的意向书以及一份与_____拟议合作、初始投资为50,000美元的意向书，不足以显示具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性积极经济效应。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未能证明有资格获得国家利益豁免，此属裁量事项。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项条件下的资格作进一步分析将无实际意义。参见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 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。