JUL152024_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：31260769 日期：2024年7月15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）

申请人是一名土木工程师和项目经理，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求（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)。

内布拉斯加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，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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。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签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，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。

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获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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酌情性质）。

- 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
- 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证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即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，他打算“ 通过有效和高效地投资和开发房地产工业及基础设施项目，为美国经济做出贡献 ”，其“ 目标是通过创建或选择工具、流程标准化、实施和诊断的高效管理以及项目管理良好实践的持续改进，保护投资或开发项目的美国公司，实现利润最大化。 ”为支持其资格，申请人还提交了推荐信、行业文章和报告副本，以及表示有兴趣与申请人合作的公司信函。

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，并签发了补充证据请求和拒绝意向通知。作为回应，申请人提供了额外文件，如商业计划书、专家意见书以及更多行业文章和报告。他主张，通过其公司将提供“ 集中于工业、住宅建筑和基础设施项目建设和开发的项目管理咨询服务 ”。申请人表示，其拟议事业具有国家重要性，因为它旨在“ 赋能建筑行业组织，通过采用提升组织成熟度的项目管理实践，高效且盈利地成功执行建设项目 ”，支持联邦政府基础设施倡议，在建设项目中实现效率和成本降低，并将“ 通过确保项目在预算内按时成功完成来帮助推动经济增长 ”。申请人表示，通过在犹他州设立公司，他还将惠及当地经济，特别是[已隐去]的经济困难地区，其项目管理咨询服务将侧重于经济适用房建设领域。

在否决申请时，审理主任认定，尽管其项目管理拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明其事业的前瞻性影响达到国家重要性水平。审理主任指出，虽然提交的证据强调了项目经理的重要性，但申请人的事业利益似乎主要归于其未来公司和潜在客户。否决通知指出，记录未能证明申请人的工作具有为区域或国家经济带来利益的重大潜力，以达到实质性积极经济效果的水平。关于提交的商业计划书，审理主任认定记录未阐明申请人计划如何支付员工薪资和业务开支；提交的表示有兴趣与申请人公司合作的信函未包含财务支持证据；且未提供额外文件，如雇佣合同和州备案记录。因此，申请人未满足Dhanasar的第一项要件。

在上诉中，申请人主张审理主任未正确整体分析记录，并施加了Dhanasar框架未要求的新标准。他部分主张，先前提交的证据，包括项目管理和建筑行业文章及报告，证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素。申请人主张记录直接关联其“在关键领域革新项目管理、应对国家挑战并为美国经济和基础设施发展做出重大贡献的目标”。关于证明显著潜力雇用美国工人或以其他方式提供实质性积极经济效果的要求，申请人主张其五年内雇用五名工人的计划“结合记录中关于所述雇用美国工人可能性的充足预测性证据，足以满足该标准的明文规定”。申请人表示，其商业计划书证明其致力于直接为美国劳动力做出贡献，特别是在“被指定为历史上未充分利用商业区（HUB Zones）的地区”。

经审查，审理主任正确分析了申请人的文件并权衡证据，以评估其是否以优势证据证明满足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”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。通常，本办公室查看记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。本办公室在Dhanasar中指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效果的事业，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。尽管申请人讨论了项目管理特别是建筑行业中的价值和重要性及其对美国经济的影响，但Dhanasar要求本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

在此，申请人未能证明其公司的运营将为区域或国家提供与国家重要性水平相称的实质性经济利益，也未能证明其公司的活动将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。本办公室注意到申请人关于其计划雇用五名

五年内创造[已隐去]个工人岗位，满足影响创造就业的要求。然而，正如审理主任所详述，记录中没有足够的细节和支持性证据来证明他的公司将如何达到所述的经济影响目标，包括在当地的HUB Zones；已承诺用于支付潜在工人和业务费用的资金有哪些；以及总体而言，他拟议的事业将如何对地区或国家的就业创造和经济增长产生实质性影响。例如，虽然商业计划预测在运营第五年总运营费用将超过1.5百万美元，总销售额将超过1.7百万美元，但记录并未证明有足够的资金投入该公司。尽管证据包括申请人的个人银行对账单，显示余额约为11000美元，以及一封美国公司表示有兴趣与申请人合作的信函，但记录缺乏证明已为预期公司获得投资资金的文件。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项必要条件，我们认定，作为自由裁量事项，他未证明符合国家利益豁免的资格。因此，对他在Dhanasar所述第二项和第三项条件下的资格作进一步分析将没有实际意义。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出认定）；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。