JUL292024_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

案卷编号：31979342 日期：2024年7月29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）

申请人是一名企业家和土木工程师，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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驳回了该申请，认定记录未能证明拟议事业将产生达到国家重要性水平的经济或社会影响。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。在上诉中，申请人主张审理主任未对支持申请所提供的证据适用正确的证明标准。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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，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案指出，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)（在认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质时，加入了第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西公民及国民，目前居住在美国，寻求在美国建立一家工程咨询和项目管理公司。为支持其拟议事业，申请人提供了个人陈述、商业计划书、行业报告、推荐信和学历证明。

审理主任发出了补充证据请求，要求提供与申请人拟议事业的国家重要性相关的额外信息。作为回应，申请人提供了新的书面论证意见和关于美国建筑与工程服务业的额外行业报告。审理主任认定，申请人已确立实质价值，但未履行其举证责任，未能证明其拟议事业将具有可能达到国家重要性水平的潜在预期经济影响，也未能证明对EB-2分类的工作要求和劳工证要求给予豁免将符合美国的最佳利益。

申请人在上诉中主张，审理主任“未适用适当的证明标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律……”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“未给予适当考虑”所提交的证据，特别是概述其经验的申请人简历；描述其资历及其为美国提供的预期利益的商业计划书；证明其在该领域工作的推荐信；以及显示拟议事业国家重要性的行业报告和文章。

经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项要素中的国家重要性要件，具体如下所述。本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。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）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

A. 拟议事业

在一份未公布的决定中）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

申请人在其向审理主任提供的确定性陈述中对其拟议事业描述如下：

我打算继续运用我通过超过16年专业经验获得的专长和知识，作为土木工程师/企业家工作，通过发展建筑行业的项目管理，为美国经济及其社会福利作出贡献。我将通过发展和扩展我的公司来实现这一目标……一家专注于为美国公司提供土木工程和项目管理服务的咨询公司。

申请人还在为支持其申请而提交的商业计划书中提供了其拟议事业的收入和人员配置预测：

一份财务预测表明，（该公司）预计将在新泽西州、宾夕法尼亚州和佛罗里达州共计5年的运营期内，以总计4.68百万美元的工资总额影响建筑项目管理服务行业，为美国工人创造35个直接就业岗位，帮助美国公民改善其日常生活质量与安全。该公司预计前（5）五年的收入为8.94百万美元。

商业计划书还提供了关于在合格“枢纽区”设立三个办事处的详细信息，以及根据行业报告和文章提供的关于美国建筑行业范围和重要性的额外信息。

B. 实质价值和国家重要性

第一项要素，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人提议从事的具体事业。该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预期影响。同上，第889页。

审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但证据未能证明其具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性。如上所述，申请人主张审理主任未以适当的证明标准评估其支持申请的所提供证据。然而，审理主任的决定明确阐明，尽管申请人证明其企业可能实现其目标并以相关行业数据支持其财务预测，但他未能表明其事业的经济影响将达到国家重要性的水平。我们同意审理主任的认定，即鉴于IBIS世界数据显示美国建筑管理行业每年产生236.2 billion美元，申请人预计的8.94 million美元收入和五年内创造35个直接就业岗位并不表明具有国家经济影响。

申请人还在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性已由所提供的行业报告和文章所证明。他主张，这些报告证明了

合格建筑项目经理对更高效地完成现任总统政府认定为具有国家重要性的关键基础设施项目所具有的国家重要性。记录包括与建筑和工程行业对美国经济增长的重要性、建筑和工程行业的预期增长、合格工程师的短缺、服务不足社区中的创业机会、移民的经济利益、移民对小企业的利益以及移民和创业的经济利益相关的行业报告。本办公室认可建筑和工程行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在工程和建筑领域工作或为建筑行业创办一家土木工程咨询公司，不足以确立拟议事业的国家重要性。

所提交的行业报告和文章并未讨论任何可具体归因于申请人拟议事业的、可预测的美国经济影响或就业创造。我们并非着眼于某一行业的重要性或某一特定行业对劳动力的需求，而是着眼于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 案中，我们指出，我们“ 寻求更广泛的影响 ”，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重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，第 890 页。

申请人主张，通过创造就业和产生税收，其企业将通过产生额外的租金和商业收入，对其经营所在的社区产生深远的经济影响。申请人在上诉中称，通过参与旨在刺激具有经济挑战历史的当地地区经济活动的 HUBZone 项目，其企业将有助于增加经济多样性并减少对少数主导行业的依赖。这一认定取决于对申请人贡献的更广泛社会或经济影响的评估，要求其证明超越当地行业范围之外的更广泛利益。见同上，第 893 页。因此，尽管涟漪效应可能意味着狭窄区域内的积极发展，但仅凭这些效应可能不足以确立所需的国家重要性水平。同上，第 890、892 页。因此，根据现行法律标准，申请人仍有责任提供令人信服的证据，证明其有能力使整个行业或领域显著受益。

申请人未证明其拟议事业超越其企业及其未来客户，从而以与国家重要性相称的水平对领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，他未证明其作为拟议土木工程咨询企业所有者和首席执行官拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议的土木工程咨询工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

由于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，其不符合 Dhanasar 分析框架下的国家利益豁免资格。我们对记录中的证据是否满足 Dhanasar 第三项要件的意见予以保留。见 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争点作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性争点）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业的国家重要性，且不符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件。因此，其未证明其有资格或作为裁量事项在符合国家利益的情况下值得豁免职位邀请要求。

裁定：上诉被驳回。