JUN152023_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：27437780 日期：2023年6月15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，寻求以持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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求（即劳工证）的“国家利益”自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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）。

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

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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）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议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算作为企业家在“ 液压设备分销领域，具体为用于控制和处理流体（如水、油、蒸汽、气体、污水等）的阀门和连接件 ”工作。在其“ 专业计划 ”中，申请人称其计划在美国扩展其“ 已在巴西全面运营和发展的公司 L-C-V-C- LTDA- ”。[2] 他进一步主张，其“ 基本方案是与西班牙公司 G- S.A. 建立合作伙伴关系，该公司拥有针对流体控制的完整高品质产品线。 ”[3]

此外，申请人为其拟议的美国公司提交了两份商业计划书。这些商业计划书包括行业和市场分析、关于申请人公司及其服务的信息、财务预测和预估、扩张预测、对其工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的两份商业计划书预计其公司将在第一年雇用24名人员，第二年39名，第三年66名，第四年114名，第五年146名，但他未详细阐述这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，尽管其计划提供了第一年1,384,865美元、第二年2,250,405美元、第三年3,785,296美元、第四年6,603,496美元、第五年8,448,597美元的销售预测，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

记录中包括关于《两党基础设施投资和就业法》、《两党基础设施协议》、拜登政府振兴美国制造业和保障关键供应链的计划，以及建筑材料短缺及其对房地产开发的影响的信息。此外，申请人提供了讨论供应短缺时期液压管生产趋势、影响北美管道、阀门和管件（PVF）行业的供应链问题、工程和建筑行业展望以及商业PVF市场状况的文章。因此，记录表明申请人的拟议事业具有实质价值。

此外，申请人提供了来自 R-R-、G-S-A-、J-T- 和 W-S- 的支持信，讨论其业务发展和液压设备分销能力及经验。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，

[2] 记录中包括 L- LLC 的佛罗里达州商业登记。
[3] 申请人提供了 G- S.A. 出口经理2021年4月的信函，声称该公司“ 已与[申请人]达成协议，成为我们在佛罗里达州的独家经销商。一旦[申请人]在美国设立公司，该协议将在其公司与 G- S.A. 之间全面实施。 ”

该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟议开展的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了 U-T-D- 副教授 H-D-P- 的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。H-D-P- 主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其公司有望为水利基础设施提供有用的产品；鼓励国际贸易和商业关系；并支持美国经济、企业和就业市场。然而，H-D-P- 的信函未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人经营液压设备分销公司的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业在特定领域或行业内具有国家或全球影响。审理主任还指出，申请人未能表明其拟议工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响 ”。

在上诉中，申请人称其事业“ 将为美国基础设施部门提供具有成本效益的关键流体控制供应品，因此通过向支柱产业分销材料 ”以及通过“ 创造就业和收入 ”为美国经济增长做出贡献。他主张，其公司有望提供“ 一种维持液压和流体控制设备供应链的有效方式，并通过作为向美国进口关键设备和部件的供应枢纽，避免因材料短缺对经济造成更大的负面影响 ”。此外，申请人声称“ 其公司将帮助希望在美国领土内开展活动的外国公司，重点关注水、采矿和石油天然气等战略行业。该事业将在美国领土内发展关键部件制造供应链。 ”他还主张，其公司将帮助维持“ 因COVID-19疫情而中断的供应和分销链 ”。

此外，申请人主张其计划将公司“ 活动扩展到三个州……直至实现全国增长 ”，且其公司“ 致力于影响经济困难地区 ”。他进一步主张，其公司将雇用内部员工并为行业创造间接就业机会做出贡献。申请人还表示，其公司通过纳税将“ 对社区产生直接影响 ”。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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重大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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意开发和运营其液压设备分销公司，但他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 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领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业足以超越其公司的业务运营，以与国家重要性相称的水平对其行业或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 对我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和业务活动将为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具有增长潜力，但他未提交证据表明其事业对区域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。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将“雇用美国工人”，但他未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、税收或业务活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

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。由于记录中的文件未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根据 Dhanasar 所述第三项要件是否具备资格的上诉论点。见 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需要的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。