JUN172024_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：31263225 日期：2024年6月17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）

申请人是一名房地产企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。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，须以优势证据标准证明其资格。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 Christa'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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其作为裁量事项值得获得豁免职位offer要求的“国家利益”豁免。同上。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，USCIS可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格。上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人的商业计划对其拟从事的事业描述如下：

[申请人]将把他的经验和技能带到美国。他将为有意投资该国房地产行业的外国投资者提供咨询，将国际投资引入美国，并促进该国经济适用房的建设。

[申请人]将吸引巴西和葡萄牙投资者在美国开发新的房地产项目，并将这些个人与在建筑行业运营的美国合作伙伴联系起来。通过其公司，[申请人]将充当外国投资者与美国房地产市场运营商之间的桥梁，以开发多个项目。因此，[该公司]将不是典型的经纪公司，而是致力于促进外国投资进入美国房地产行业的企业。[申请人]将组织各种活动，向巴西和葡萄牙个人展示美国的投资机会，向他们展示在该国投资的优势，包括通过投资强势货币——美元——实现资产多元化。

审理主任认定，虽然申请人的拟从事事业具有实质价值，但他未能证明其拟从事事业具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任此结论有误，并声称所提供的证据证明了其拟从事事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法依据Dhanasar分析框架的第一项条件确立其资格。

第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 该

外国人拟从事的具体事业。”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，因为它在某一特定领域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重大积极经济效应的事业，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。此外，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。

在上诉中，申请人援引了为支持申请而提供的讨论美国住房市场的报告和文章。虽然这些材料提供了与申请人意图从事的领域相关的一般信息，但并未提供关于其经营房地产投资咨询公司计划的深入见解，也未表明这一具体事业将具有国家重要性的潜在前瞻性影响。

申请人的商业计划概述了其公司运营计划，并描述了其将雇用的职位、潜在的营销努力和利润预测。然而，该商业计划没有客观证据支持，以证明其公司将如何对该领域或任何规模的经济产生前瞻性国家影响。例如，商业计划预计在运营第五年末雇用20人，累计工资支出753,829美元，并实现销售额1,150,318美元。该计划还称，申请人“吸引外国投资者巨额资金的能力将继续为美国整体经济带来实质性利益”，并预计在五年内“吸引总计约8500万美元的外国资金进入美国”。然而，该计划并未为这些预测提供客观依据，这些数字也没有得到具有证明力的证据的佐证，足以证明该公司很可能产生积极的国家经济影响或在该领域产生国家前瞻性影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

商业计划还包括一项区域投入产出建模系统（RIMS 11）分析，以证明该公司对其拟运营所在地区的潜在影响。该分析称，佛罗里达州房地产行业类别的乘数预测“第5年就业的最终需求影响相当于280个工作岗位”，以及收入为1,150.318美元。申请人未能充分证明RIMS II宽泛的“佛罗里达州房地产行业”类别恰当捕捉了其拟议吸引外国投资以开发住房的努力的潜在影响。因此，他未能表明这些关于宽泛经济活动类别的一般统计数据证实了其拟议努力的国家重要性。此外，RIMS II建模工具依赖于各种假设，包括申请人所作的假设，使其拟议公司的预期影响不确定。申请人未能基于其潜在创造就业或对美国经济的影响充分证明其拟议努力的国家重要性。

此外，申请人未能证明其拟从事事业将影响更广泛的行业或领域，达到国家重要性的水平。例如，尚不清楚申请人经营一家寻求外国房地产投资的公司将如何产生Dhanasar所设想的“实质性经济效应”水平的积极经济影响。

同上，第890页。虽然商业计划引用了一份报告，称美国“面临全球各国中最令人警觉的人才短缺之一”，但我们注意到，一般劳动力市场内机会的波动并不能证明申请人的事业将对房地产行业产生影响，或产生上升到国家重要性层面的影响。最后，商业计划声称，他的“背景以及将其技能和知识转移到美国市场的意愿将有助于创建一支合格的房地产劳动力队伍”，因为他将“把知识传授给当地专业人士”。在Dhanasar案中，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所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。同样，在此，记录未能充分证明申请人的个人培训努力将产生Dhanasar案所设想的那种国家影响。

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他实质性积极经济影响。具体而言，他未能表明其企业将为任何特定地区或美国整体带来实质性经济利益。虽然商业计划以笼统措辞解释其公司的服务将有利于美国经济，因为外国投资“可以通过向经济注入资本来刺激经济增长”，但该推理是推测性的，并非基于与其具体拟议事业相关的任何客观证据。因此，商业计划未能证明申请人事业对地区或国家经济产生的预期利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，第890页。

申请人就其拟议事业表示：“该项目背后的理由源于美国数百万个人日益无力负担住房。”尽管申请人声称其公司将通过增加开发以解决住房短缺来积极惠及美国，但尚不清楚商业计划所述规模和范围的企业将如何筹集资金，其数额足以解决对数量众多的人的住房短缺，从而构成国家层面的影响。同样不清楚的是，一家在运营第五年雇用二十人的企业将如何积极影响其员工或客户所在的特定地区。申请人未提供充分证据表明他将在特定地区雇用大量工人，也未表明其拟议事业将通过就业水平、商业活动或税收为某一地区或其人口带来实质性经济利益。

我们注意到，申请人强调其拟议事业与白宫增加美国可负担住房供应的倡议相一致。虽然解决影响全国个人的可负担住房问题的理念可能与某些白宫倡议的目标相一致，但申请人未提供证据表明他已发展出一个可付诸实施的概念，该概念将在与国家重要性相称的水平上预期惠及美国。申请人拟议事业的预期影响未经证实，且该事业与旨在产生国家影响的白宫倡议不相称。再次，按照Dhanasar案的裁决框架，我们关注的不是个人将工作的领域、行业或职业的国家重要性，而是“外国人拟从事的具体事业”。同上，第889页。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。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“纯粹咨询性的认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件。我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式有资格获得该豁免。申请仍予驳回。

命令：上诉被驳回。