JUN232022_02B5203 · 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：20635349 日期：2021年6月23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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名房地产开发商/企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-
(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (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）。

外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。审理主任还认定申请人已证明拟议事业满足 Dhanasar 分析框架中第一项要件的实质性价值部分。然而，基于下述理由，申请人未证明其拟议事业的国家重要性。

据申请人称，他将继续经营其“ 房地产开发商公司，该公司已在 市场确立为经济适用房投资公司。 ”如 I I所述，其公司“ 是l 的子公司，该公司用轻质材料生产3D打印板材，使房屋可在短短几天内组装完成，且材料成本低于传统木结构房屋。 ”该公司“ 将[]扩大运营，包括使用这种模块化建筑技术开发新住房 ”，并“ 旨在为 ”买家提供“ 成本更低的大户型住宅 ”。

首先，记录中关于上述3D板材存在不一致之处。除申请人反复陈述l “ 生产3D打印板材 ”外，他还 I 主张他“ 并不声称I I生产建筑板材 ”，而是将依赖“ 一项合同 ”，通过“ 他与一家位于l I、使用3D打印技术生产模块化住房板材的公司的关系 ”。4 由于申请人的拟议事业在很大程度上基于使用这些板材提供经济适用房，这是一个重要的差异。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

尽管申请人提供了关于住房市场和房地产开发行业等事项的信息和统计数据，5 但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ [a]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。 ” Id. 我们还指出，

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
4 我们还注意到申请人在商业计划第7页和第8页对 的描述，称“ 公司的活动领域是在 的商业房地产开发和投资 ”，但未提及模块化建筑或3D板材。我们还注意到申请人在商业计划第7页和第8页对 , I的描述，称“ 公司的活动领域是在 的商业房地产开发和投资 ”，但未提及模块化建筑或3D板材。
5 尽管我们可能不会讨论提交的每一份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。

“ [a]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。 ” Id. at 890。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其未来美国购房者提供可负担住房选择，但他未提供充分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。

例如，尽管申请人提交了创造就业和财务预测，但他对这些数字提供的依据甚少。6 申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在缺乏关于任何可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或创造就业的充分信息和证据的情况下，记录不能表明其可负担住房项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济效应 ”水平。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

此外，申请人援引其在以往项目中的专业知识和成功记录。然而，其教育和过往经验属于 Dhanasar 第二项条件的考量因素，该条件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. 此处的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录不能表明申请人的拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平影响房地产开发行业、模块化住宅和/或可负担住房市场，或更广泛的美国经济。虽然以可负担价格提供模块化和再开发房产是一项崇高的业务，但除一般性主张外，他未证明其拟议开展的特定工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。此外，他未充分证明其特定拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供实质性积极经济效应。

由于记录中的文件材料不能确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项条件所要求的国家重要性，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余问题的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of

6 我们注意到，例如，根据所提交的第1年至第5年信息，申请人的净利润预计在第1年为 $545,582，在第2年为 $5,735,129。申请人不仅未确立这些预测的依据，而且在其业务的前两年（2018年1月至2020年1月），该业务实际以 $1,611 的净利润亏损运营。由于申请人未充分处理这一问题，我们不得不质疑其预测的可靠性。

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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项条件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后应予批准。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。