JUN282024_06B5203 · 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：31659967 日期：2024年6月28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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定豁免所需职位offer并因此豁免劳工证不符合国家利益。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 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。

I. 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，即作为高等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。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。其次，申请人必须证明其值得对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

1 参见 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本质上属于酌情性质）。

II. 分析

审理主任认定申请人作为持有高等学位的专业人士符合 EB-2 分类资格。本办公室面临的唯一问题是，记录是否证明豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任在否决决定中认定，根据 Dhanasar 第一项要件，申请人的拟议事业具有实质价值并具有国家重要性，但同时认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第二项和第三项要件。基于下述理由，本办公室撤回审理主任关于申请人已证明其拟议事业具有国家重要性的认定。基于本办公室对记录的重新审查，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在第一项要件下的国家重要性，也未能证明其在第二项要件下处于有利地位以推进该事业。尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

A. 国家重要性

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人将其在美国的预期就业描述为房地产开发商，如下：

[我的]拟议事业是建立一家致力于房地产开发的公司，重点是在美国开发节能住宅设计。具体而言，[她]将与必要的参与者合作，帮助在[已隐去]市开发环境友好型住宅，以扩大住房市场并应对气候变化。她的工作将产生减少环境影响的充分方法，同时促进基础设施增长。

我的拟议项目将具有减少环境影响并使节能更加高效的直接效益，未来将使消费者能够降低能源服务成本并应对气候变化。通过这种方式，[已隐去]的居民将能够获得节能住宅，其装修精良，配备空调和电力基础设施，采用更新和最优的技术。这些新技术包括在房屋建造中使用光伏太阳能板、改善隔热保温、使用有效通风系统以及智能空调系统。

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，本办公室聚焦于“ 外籍国民提议从事的具体事业 ”。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具有国家甚至全球影响。 ”同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人提供了报告和文章以支持申请，讨论了美国住房市场的某些方面，例如对更多可负担住房的需求、可持续住房基础设施、房地产开发私人投资的增加，以及其他讨论“ 绿色建筑 ”策略的材料。虽然这些文件材料提供了与申请人打算从事的领域相关的一般信息，并表明其事业具有实质价值，但并未深入了解她运营房地产开发公司的具体计划，也未显示该事业将如何具有国家重要性的潜在预期影响。

申请人的商业计划提供了关于“ 绿色[住房]市场 ”增长的行业统计数据，并注意到风能和太阳能技术开发方面的近期成功，这些技术为“ 想要更高性能、消耗更少能源的房屋的客户提供了清洁电力管道 ”。然而，她的计划并未具体说明她将建造或翻新房屋的方式，以及她将如何将绿色能源进步纳入其建筑项目，其程度超过在她目标市场内积极从事房地产开发的其他房屋建筑商和翻新商。

本办公室认定，申请人未充分解释或证明其描述模糊的房屋建造和翻新策略与美国现有且已在使用中的策略有何不同或有所改进。商业计划提供了关于其拟议事业的信息，表明她将向其业务投资350,000美元，并将在公司运营第五年末之前雇用三名员工，包括一名杂工、一名行政助理和一名会计师。值得注意的是，虽然她预计其公司将在第五年建造9套房屋并完成24个房屋翻新项目，但她的计划并未要求雇用房屋建筑人员，如木匠、电工、屋顶工或水管工，无论是通过其公司直接雇用还是与其他建筑公司签订合同。

虽然申请人声称她“ 将与必要的参与者合作，帮助在[已隐去]市开发环境友好型住宅，以扩大住房市场并应对气候变化 ”，但她的商业计划未充分说明这些“ 必要的参与者 ”是谁、她将如何获得其服务，以及他们将如何“ 在房屋建造中纳入新技术，包括使用光伏太阳能板、改善隔热保温、使用有效通风系统以及智能空调系统 ”。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

综合考量案卷中的证据，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，或能为国家带来实质性的积极经济影响。尽管申请人声称其公司将通过增加住房开发以解决住房短缺，从而积极惠及美国，但尚不清楚一份规模与范围如商业计划所述的企业将如何解决住房短缺，以达到足以构成全国性影响的人数规模。同样不清楚的是，一家到运营第五年时仅雇用三人的企业，将如何对其员工或客户所在的特定地区产生积极影响。申请人未提供充分证据表明其将在某一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。

此外，案卷中的证言证据，例如推荐信，并未分析拟议事业或提供其影响的证据。申请人的陈述中包含其工作将“ 支持推进美国在基础设施建设方面的环境目标 ”的断言，但她几乎未提供任何信息说明其事业将以何种规模运作从而对我国环境目标产生重大影响，也未提供详细信息说明其服务如何“ 对于通过管理节能住房设计来改善社区的健康和生活水平及其经济前景至关重要 ”。申请人的断言缺乏证据佐证，不能确立其资格。任何基本经济活动都有可能对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人未能在其拟议事业活动与任何可证明的社会福利之间建立足够直接的关联。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其断言。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。案卷中缺乏证据基础以认定其特定拟议事业的影响将达到国家重要性的水平。基于上述理由，申请人未满足 Dhanasar 的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

我们同意审理主任的最终结论，即案卷未能依据 Dhanasar 框架的第二项要件确立申请人处于有利地位以推进其拟议事业。在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

从证据中无法明显看出，依据 Dhanasar 第二项要件对多因素分析进行个案考量将如何表明申请人处于有利地位以推进其拟议事业。案卷反映申请人持有相当于外国工商管理硕士学位的学历，且其拥有多年在一家

其母国政府控制的石油公司工作的经验，其工作主要集中于为其外国雇主的石油钻探和炼油业务采购“ 备件、用品和配件 ”。然而，所提供的证据未能有说服力地反映申请人此前履行经历信中所述职责的工作如何与其拟议事业（建造和改造采用清洁能源技术的住宅）属于类似工作，或如何构成住宅房地产开发行业的成功记录。例如，来自 _____(J-) 的信函除其他内容外还写道：

[申请人]作为采购、合同和进口部门主管的出色专业表现，使炼油厂的维护计划得以在规定时间内执行……[她]对公共合同和工商管理有深入的了解。由于[她在石油公司的职业生涯，她能够]在团队中工作并具备领导能力，我认为这些技能将成为重要工具，使[她]能够在[她]计划在美国开发的[项目]中取得成果。

值得注意的是，J- 未对申请人的具体事业作任何详细描述，也未充分解释申请人在石油公司的经历如何使其处于有利地位以经营一家住宅房地产开发公司。虽然写信人似乎对申请人评价很高，但所提交的信函未提供关于申请人将从事的具体事业的充分信息，也未解释其过往工作经历如何使其依据 Dhanasar 第二项要件处于有利地位以推进其拟议事业。

如上所述，申请人提交了一份商业计划，其中笼统地概述了其未来的房地产开发活动。为简洁起见，我们纳入此前就计划缺乏细节以及其中关于申请人打算如何在美国建造和改造住宅的缺乏支持的断言所表达的关切。Chawathe, supra。重要的是，案卷未反映在实现拟议事业方面取得的任何进展。在缺乏关于申请人打算如何运营和完成住宅房地产开发公司通常核心活动的充分详细解释的情况下，申请人所述设立公司的意图以及表示有兴趣投资其公司的个人的信函，综合来看，不足以作为该事业当前或预期进展的有说服力证据。Id.

申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说明义务。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任包括举证义务和说明义务）。在此，案卷中的证据未能充分描述申请人处于何种有利地位以推进其拟议事业。

III. 结论

由于申请人未能确立其满足 Dhanasar 框架的第一项或第二项要件，其不符合资格，亦不应获得国家利益豁免。考量 Dhanasar 其余要件将无法律意义，因此我们将保留该问题不作裁定。参见 INS v

Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的要求，我们认定其未能确立其符合资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。