MAR132024_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：30212758 日期：2024年3月13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基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（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，认定记录未能证明其在国家利益方面有资格获得所需工作要求的豁免，从而也未能获得劳工证豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得“ 在国家利益方面 ”对工作要求（即劳工证）的酌情豁免。本法第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，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，2 在申请人证明以下内容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；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2 分类

本办公室同意审理主任的认定，即申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 分类资格。3 因此，唯一剩余的问题是申请人的事业是否符合 Dhanasar 框架下的酌情国家利益豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 的第一项要件——实质价值与国家重要性——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。在确定拟议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。同上，第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的解释应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是简单列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

Dhanasar 的第一项要件侧重于外籍国民拟从事的具体事业及其“ 潜在的前瞻性影响 ”。同上，第889页。因此，本办公室将首先确定记录中显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人的拟议事业是管理一家位于佛罗里达州的公司，该公司具有双重目的：改善美国中产阶级和工薪阶层个人获得经济适用住房的机会，并鼓励对住房领域的外国投资。其公司将通过开发住房项目来实现其目的，包括豪华、多户

2 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）的立场，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 申请人提交了其工商管理硕士学位的文凭和成绩单，该学位于2020年在马萨诸塞州[已隐去]完成。

和经济适用住房建设，使用来自拉丁美洲投资者的资金。因此，本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值。

由于该事业具有实质价值，本办公室转而审查拟议事业是否如 Dhanasar 所设想的那样具有国家重要性。审理主任总结了证据并分析了为何申请人未能证明其事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其在佛罗里达州[已隐去]建造一栋14单元多户住宅楼项目的经济影响或创造的就业岗位数量。4 审理主任认定，尽管申请人提交了一封来自[已隐去]员工的信函，解释申请人的公司聘请[已隐去]作为总承包商，但该信函缺乏关于在经济萧条地区该项目创造的就业岗位数量和经济影响的细节。审理主任还指出，申请人未能充分佐证其关于为十多个不同房地产项目提供资金的主张，或他打算筹集并发放抵押贷款以在佛罗里达州开发20多套新公寓的主张。5 审理主任同意经济适用住房是一个具有国家重要性的问题，但仅此不足以满足申请人的举证责任，该责任要求以优势证据证明该事业的影响超越“ 其公司、其投资者和客户 ”，影响整个房地产行业，或具有“ 雇用美国工人的重大潜力，或产生重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，达到与国家重要性相称的水平 ”。

经重新审查，本办公室采纳并维持审理主任关于申请人在 Dhanasar 第一项要件下资格的裁定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“ 已被每个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的立场，认定上诉审理者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考虑 ”）。

在上诉中，申请人主张审理主任滥用其自由裁量权，错误适用和误解法律，并认定证据不足以使申请人以优势证据履行其举证责任。此外，他主张“ 仔细阅读 ”其初始申请以及为回应审理主任的证据请求而提交的个人陈述，可佐证并确立其事业的经济和社会影响。申请人还主张，Dhanasar 的“ 重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”标准定义不清，并不要求雇用特定数量的工人，而是要求该事业具有“ 雇用美国工人的潜力 ”，申请人通过客观证据支持了这一点。最后，他声称审理主任施加了“ 新颖或其他未定义且任意的

4 为简洁起见，本办公室不会逐字重复申请人描述其拟议事业的两份个人陈述，但已将其纳入本办公室对其拟议事业是什么以及他声称将由此产生的影响的理解中。
5 具体而言，审理主任指出：“ 然而，这[四]封信函没有其他客观书面证据支持，无法表明贷款已被申请人接受，以及它所资助的房地产项目类型。同样，申请人没有提供任何信息或其他书面证据，证明这些项目将创造的新就业岗位数量，或这些项目将带来的重大积极经济影响，特别是对经济萧条地区。 ”

要求，该要求不存在于控制性先例或相关条例中，却被用作批准申请的障碍。 ”

我们同意申请人关于施加新颖、未定义或任意标准或要求将违反法律和先例的主张。然而，我们不同意关于审理主任的决定这样做了的论点。相反，审理主任正确地指出了标准，并描述了用于佐证申请人主张的证据的不足之处。例如，审理主任并未要求申请人雇用特定数量的美国工人以满足Dhanasar中规定的"雇用美国工人的重大潜力"或"实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区"标准。Dhanasar，第890页。如上所述，审理主任认定佐证证据不充分，因为其不具体，且未提供确定其拟议事业是否会产生其所声称的积极经济影响所需的详细程度。审理主任还指出，部分佐证文件未翻译。在上诉中，申请人未针对这些证据缺陷作出回应。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。

申请人主张，其个人陈述应足以在没有进一步佐证的情况下满足其举证责任，即证明其拟议事业将带来实质性积极经济影响。他声称其陈述包含确定其事业经济影响所需的所有相关细节，无需进一步佐证。然而，申请人的一般性主张，若无更多内容，不足以优势证据标准确立Dhanasar中规定的标准。同上。

同样，申请人主张审理主任滥用其自由裁量权，要求事业的"影响必须超出其客户群"，因为据其辩称，该要求缺乏法律依据，并通过施加"地理范围"与Dhanasar框架相矛盾。我们不同意。在Dhanasar中，我们认定，虽然STEM领域拟议的课堂教学活动可能与美国教育利益相关而具有实质性价值，但此类活动本身通常并不表明对更广泛的STEM教育领域产生影响，因此通常不会确立其国家重要性。同上，第893页。同样，在此，审理主任认定，尽管申请人的事业具有实质性价值，但由于其未确立其事业将惠及其客户群以外的其他人，即使在有据可查的全国性经济适用住房短缺背景下，也没有充分证据确立该事业将影响房地产开发领域或解决经济适用住房问题。

最后，申请人主张审理主任因未考虑全部证据而犯错，并特别援引了为确立美国政府对申请人事业的兴趣而提供的文件，因为该事业旨在建造经济适用住房。我们认可申请人提交的文章和报告，其中讨论了：扩大资本获取渠道的项目的必要性；家庭对低收入住房的迫切需求；佛罗里达州与许多其他州一样存在经济适用住房问题这一事实；解决住房不安全问题将促进经济增长这一有据可查的事实；49%的美国人表示其社区经济适用住房的可用性是一个主要问题；以及住房和城市发展部旨在解决经济适用住房问题的政府项目的存在，以及SelectUSA，该机构鼓励在美国的国内外投资以促进经济。虽然我们认可并考虑到外国投资和经济适用住房是影响我国

经济的两个重要问题，但申请人在这方面的全部证据说明了其拟议事业的实质性价值，但并未确立其事业将产生其所声称的经济影响。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。同上。因此，其未确立"[其]事业具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区……[以至于其事业具有]国家重要性。"Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

申请人未确立其拟议事业将在足以达到与国家重要性相称的水平上充分超出其客户群以对更广泛领域产生影响。此外，其未确立其事业如何提供有助于其领域进步的原创创新。另外，在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，申请人未确立因申请人的事业而产生的对区域或国家经济的惠益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济影响"水平。同上，第890页。

B. Dhanasar的第二和第三项要件

由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar框架第二和第三项要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出"法院和机构无需对作出裁决对结果而言并非必要的问题作出认定"）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

如上所述，我们采纳并维持审理主任关于申请人在Dhanasar第一项要件下资格的决定。

命令：上诉被驳回。