MAR222024_04B5203 · 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：30371569 日期：2024年3月22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和建筑行业的企业家，寻求以拥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，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免。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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明放弃工作要求符合国家利益。

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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得作为裁量事项获得“符合国家利益”的工作要求豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，美国公民及移民服务局（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其拟议事业；以及
- 总体而言，放弃工作要求将有利于美国。

二、分析

A. EB-2分类

审理主任在其决定中未涉及申请人是否符合基础EB-2签证分类的资格。然而，审理主任在补件通知中认定，根据申请人的教育证据，其符合EB-2分类资格。记录中包含证据表明申请人于2007年在巴西的I I I I获得“ 工商管理学士 ”学位，以及一份学术评估，称其具有相当于学士学位的外国同等学历。审理主任未讨论申请人是否满足五年逐步提升经验的要求。然而，由于记录未能以优势证据证明申请人作为裁量事项有资格获得国家利益豁免，本办公室将保留对申请人EB-2分类资格问题的裁定。2

B. 国家利益豁免

1. 实质价值

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。申请人拟指导和监督一家位于佛罗里达州的建筑和房地产公司的运营，主要侧重于为客户建造价格合理的住房。商业计划书称，他将提供与建筑和房地产行业相关的各种服务，包括新建、翻新和改建、房地产销售、房地产开发、建筑咨询和物业检查。他讨论并提交了关于小企业对美国经济重要性的文件。他提交了关于拜登政府环境保护计划以及他将如何在公司中使用清洁、可持续资源的文件。他还讨论了经济适用住房对社会福祉的重要性。本办公室认定，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值。

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裁量性质）。

2 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)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

2. 国家重要性

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未来影响。Dhanasar 26 I&N Dec. at 889。审理主任分析了记录中的证据，认定大部分证据支持建筑和房地产领域的重要性，但其“ 缺乏足够证据表明拟议事业具有预期的国家重要性 ”。在上诉中，申请人主张证据和重大事实未得到公平和准确的考虑，并被错误解读。在审查整个记录后，本办公室认定，记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，其拟议事业将解决“ 全国经济适用住房危机 ”。他解释说，经济适用住房存在短缺，迫切需要建造更多住房。然而，申请人未能证明其拟议事业将广泛影响或显著缓解该危机。尽管其拟议事业将建造更多住房，但记录并未具体显示申请人的建筑和房地产公司将如何实现其经济适用住房目标，或申请人将如何以达到国家重要性水平的方式解决或影响这些问题。

申请人称其公司将在建筑和房地产领域创造大量直接和间接就业机会。Dhanasar 指出，如果一项事业还可能具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”，则该事业可具有国家重要性。Id at 890。申请人在上诉中称，其拟议事业将在运营第一年创造7个直接就业岗位，到第五年创造11个就业岗位。还称，间接而言，每建造一套新住房将创造30至33个就业岗位。然而，在最初随申请提交的商业计划书中，申请人称其第一年将有3名员工，到第五年将有8名员工，并且根据行业计算将创造44个间接就业岗位。记录包含相互矛盾的信息，但无论哪种情况，拟议的就业岗位数量均未达到国家重要性水平。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模（无论直接还是间接）以及业务量将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。

申请人还主张，其拟议事业将促进当地居民的财富积累，并吸引多元化劳动力以促进该地区的经济增长和可持续性，且经济适用住房具有重大社会效益。虽然这具有价值，且拟议事业有可能以这些方式对其客户产生积极影响，但记录未能证明拟议事业将在更广泛意义上影响建筑和房地产行业，而不仅仅影响申请人的客户群。同样，在 Dhanasar 中，本办公室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。

最后，申请人声称其拟议事业有可能产生“ 涟漪效应 ”，因为“ [复]制其策略和方法是该事业可能且预期的结果…… ”Dhanasar 指出，拟议事业可能因其“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的 ”而具有国家重要性。

制造工艺或医学进步 ” Dhanasar案第889页。在此，记录并未量化任何可直接归因于其事业的 “ 涟漪效应 ”，也未详细说明该事业将如何产生此类效应，除了作为建筑和房地产业务运营之外。商业计划讨论了他拟议的事业以及他可以使用清洁、可持续材料建造经济适用房，然而记录中没有任何内容表明这种方法为申请人所特有，或者他有一项计划以惠及其客户群之外更多人的方式推广其策略和方法。

申请人要求我们处理讨论现任政府关于小企业和经济适用房重要性的立场的证据。虽然我们承认申请人拟从事行业的重要性，但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上。记录中包含行业文章和关于小企业和经济适用房行业重要性的报告。在此，申请人错误地依赖行业的重要性来确立其拟议事业的国家重要性。尽管该证据提供了关于行业本身的良好背景信息，但如果没有关于具体拟议事业对行业更广泛影响的充分书面证据，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架第一项要素中的 “ 国家重要性 ” 要件。

此外，申请人要求我们处理所提交的显示申请人在其事业上取得进展的证据。该证据已被审查，更适合第二项要素的分析，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业，但并不能证明其拟议事业的国家重要性。虽然我们未逐一讨论每份证据，但我们已审查并考虑了整个记录。由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要素，申请人未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。见Bagamasbad案，429 U.S.第25页；另见Matter of L-A-C-案，26 I&N Dec.第526页注7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要素。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。