MAY242024_03B5203 · 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：30624492 日期：2024年5月24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）

申请人是一名土木工程师，寻求以持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获得国家利益豁免。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符合所请求的国家利益豁免的资格。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重新审查。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 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。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。但是，如果该职业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

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，但未能根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未满足 Dhanasar 框架，并将驳回上诉。

关于其拟议事业，申请人的商业计划表明，他创办了一家公司，提供土木工程、施工管理和可持续发展咨询服务，并将“利用最前沿的技术，为社区注入突破性的产品和服务”。商业计划还指出，该公司专门从事工业厂房和建设项目的开发，将服务于多元化的客户群，包括企业实体、房地产开发商、建筑商和个人客户。此外，该计划称公司致力于可持续发展、环境管理，并推广纳入可再生能源和可持续实践的项目。

在否决该申请的决定中，审理主任认定申请人既未证明其拟议事业的实质价值，也未证明其国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业将对其未来公司和/或客户之外的领域产生更广泛的影响。审理主任还表示，申请人未表明其拟议工作在该领域具有更广泛的影响、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。

在上诉中，申请人含糊地主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未能适当考虑证明其在该领域资历和经验的证据。上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已提供足以证明其符合国家利益豁免资格的证据，但其未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。此外，申请人未直接回应审理主任关于其事业预期影响有限的结论，而仅坚持认为记录中的证据足以证明其满足 Dhanasar 框架下的全部三项要件。

本程序中的证明标准为优势证据，即申请人必须表明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25

[1] 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）的行列，认定 USCIS 授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下满足举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

关于拟议事业的实质价值，记录中包含引用了来源的文件，说明美国建筑业对美国经济的基础性作用，以及美国对更多施工管理人员的需求。申请人表示，其公司将提供施工管理服务，致力于可持续发展和环境管理，与客户合作创造商业解决方案和合理建议，帮助扩大客户和/或公司的运营，并在美国创造新的就业机会。拟议事业具有实质价值，本办公室仅就此问题撤回审理主任的结论。尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但记录未能证明该事业达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar 第889页。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，并指出“ 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，“ 一项事业如果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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

为支持其事业，记录中包含除其他材料外的明确声明、简历、五年商业计划，以及关于其在施工管理方面的专业精神和专业知识的认可信函。申请人还提供了讨论美国建筑领域的文章和行业报告，包括预计建筑工人短缺。[2] 申请人在上诉中重申，其拟议工作具有国家重要性，因为其在建筑业中的土木工程职业将广泛增进社会福利、提供雇用美国工人的重大潜力、产生实质性积极经济影响，并在该领域具有国家甚至全球影响。申请人提供了关于国家影响的非常笼统的概念，但未提供具体信息说明其在某一地区为客户和特定公司提供服务的业务如何实际产生国家影响。记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人在创业和施工管理方面的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。此外，尽管申请人称其事业将解决其领域专业人员短缺的问题，但其未解释其作为土木工程师的就业除为其公司雇用个人外将如何影响这一短缺。因此，仅凭所称的专业人员短缺不足以确立一项事业的国家重要性。

[2] 本办公室未逐一讨论记录中包含的每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

同样，申请人依赖建筑领域的重要性、美国建筑工人的短缺，以及创业和企业发展总体上带来的益处来主张其事业具有国家重要性，这一依赖是不当的。如前所述，在评估国家重要性时，相关问题并非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。行业报告和文章并未讨论申请人的事业，也未证明向其客户提供的益处将如何对该领域产生更广泛的影响。

此外，申请人未能充分证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响。申请人的商业计划作出了公司据称将在五年内实现的各种预测，例如将销售预测从第一年的863,350美元增至第五年的4,126,500美元。此外，商业计划表明公司将雇用11名员工。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。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. 第376页。在没有充分证据证明可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录并未显示申请人事业对区域或国家经济带来的益处将达到 Dhanasar 所设想的"实质性积极经济影响"的水平。同上，第890页。而且，即使该事业的收入和就业创造预测得到了适当解释和证据支持，它们也不能证明该事业将以上升到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业数字和收入将如何影响预期运营地区。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此她不符合 Dhanasar 分析框架第一项要件的要求。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在 Dhanasar 第二项和第三项要件下的资格及上诉论点。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定"）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。