MAY252023_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：26928034 日期：2023年5月25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基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer以及因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所需职位offer以及因此豁免劳工证将符合国家利益。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予以重新审查。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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但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，USCIS可作为酌情事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐项讨论每份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻求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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室在Dhanasar中认定，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。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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人的拟议事业是作为其咨询公司总裁继续在土木工程领域工作，他表示该公司将协助实施卓越项目，以促进美国基础设施、提振经济活动并为美国工人创造就业机会。他打算为其在佛罗里达州和马萨诸塞州的客户管理各行业内的项目，并使用其方法培训他人。与Dhanasar中的申请人相似——且如上所述——此处的申请人未能证明其培训或教学活动将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。虽然审理主任认定拟议事业具有实质价值，但他认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张其此前已提供充分证据表明其拟议事业的国家重要性，并称审理主任未能考虑记录中的每一项证据。申请人陈述如下（按原文引用）：

USCIS称申请人提交的商业计划、推荐信“ 未能表明具体拟议事业的前景影响具有超出公司、其客户及其员工的影响，达到

[2] 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

国家重要性的水平 ”…… “ 若干个人在支持信中讨论了受益人的个人和专业特质。然而，他们缺乏具体、详细的信息以表明受益人的具体拟议事业将具有国家重要性 ”。这清楚表明USCIS未能考虑多份证据对于国家重要性要素的相关性和证明价值。

申请人未解释审理主任关于商业计划和推荐信的结论如何表明USCIS未考虑记录中的所有证据。经审查，审理主任似乎确实审查了全部记录。审理主任的决定涉及并引用了记录中的具体证据，并解释了该证据为何不能确立申请人在Dhanasar框架第一项要件下的资格。此外，审理主任在其决定中指出，记录中包含若干外文文件，未附经认证的英文翻译，因此这些文件不能作为证据予以考虑。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。审理主任还指出，记录中包含若干关于申请人资格的、日期晚于申请提交日的文件，称该材料不能作为证据予以考虑，因为申请人必须在提交时确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

经审查推荐信，本办公室认定，虽然这些信件谈及申请人的品格及其工作质量，但未提供关于申请人拟议事业影响的充分细节，也未说明此类影响将如何延伸至其公司和客户之外。因此，这些信件不能证明申请人在Dhanasar第一项要件下的资格。[3] 此外，本办公室指出，申请人的知识、技能、教育和经验是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件 “ 将重点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ” Id. at 890。第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。经审查商业计划，本办公室同意审理主任的认定，即其预测存在不一致之处，且未提供来源或理由以解释预测是如何计算的。此外，虽然商业计划称申请人的公司将专注于在Stacker认定的2019年贫困线以下人口占一定比例的城市创造就业机会，但申请人未提供证据证明该信息来自可信或客观的来源。商业计划未提供可信信息以证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

申请人还主张，由于需要解决美国的基础设施问题，其拟议事业具有国家重要性，并引用了记录中的文章和报告。本办公室认可美国基础设施方面的这些情况。本办公室进一步认可申请人有意为缓解高密度人口地区的住房需求作出贡献。然而，申请人未提供充分证据证明其拟议事业——为其在佛罗里达州和马萨诸塞州的客户提供咨询服务——的影响如何达到国家重要性的水平。申请人未证明其拟议的具体事业

3 申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

所从事的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。在没有证据表明其未来经营咨询公司的工作可直接归因于任何可预测的美国经济影响或就业创造的情况下，记录不能显示申请人的事业所带来的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上，第890页。因此，申请人拟议的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

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有关 Dhanasar 框架下资格的其他论点。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 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要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。