# NOV042024_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：34190654 日期：2024年11月4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）

申请人是一名建筑师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，认定虽然申请人已确立EB-2分类的资格，但她未能确立作为裁量事项的国家利益豁免资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其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)(A)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该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

专业被定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得对工作要求进行“国家利益”方面的裁量豁免。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依据框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。3 基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

申请人在其表格I-140（外籍工人申请）中表明她是一名建筑师。在随申请提交的个人陈述中，申请人声称其事业对美国具有国家重要性，因为其具有全球和国家影响、具有雇用美国工人的重大潜力、能够增进社会福利，以及因为其行业具有国家重要性。她进一步表示，她打算在佛罗里达州I I设立其事业，这将有助于该州经济困难地区的发展。申请人主张，她的事业还可以帮助其他在获得可负担住房方面有困难的美国地区，也可以惠及受自然灾害影响的地区。在专业计划中，申请人进一步详细说明她打算创办一家提供建筑咨询服务的公司，具体设计、改进和执行旨在减少污染并服务于中低收入人群的建筑设计。她概述了其专业背景，包括建筑学学士学位、在其祖国巴西作为建筑师近十年的自雇经历，以及在I I一家改造和建筑公司担任建筑师的短暂职务。她主张，鉴于美国全国可负担住房短缺、对可持续建筑的需求以及建筑师短缺，美国需要其公司的服务。申请人的专业计划详细说明她

2 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）。
3 尽管申请人的上诉提及了其表格I-485（登记永久居民或调整身份申请）的收件编号，但上诉提交材料的内容涉及她被拒绝的国家利益豁免请求。因此，所提及的收件编号似乎有误，本办公室将把I-290B视为对表格I-140的上诉。

打算建立一支专家团队；具体而言，第一年七名员工，到第五年十名员工。她的计划包含损益预测，预计年税收收入在第一年77,700美元至第五年140,615美元之间。她还声称已有两家公司向她发送了关于与其合作的意向函。记录还包括申请人的简历、财务报表、专业同仁的支持信、潜在合作者的来信以及律师撰写的陈述。

在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进其拟议事业，以及权衡之下豁免EB-2分类的工作要求将是有益的。关于Dhanasar第一项要件涉及的国家重要性，审理主任认定记录中缺乏充分证据证明申请人的具体拟议事业具有实质性的积极国家经济影响，例如雇用大量工人。审理主任还认定，尽管申请人在其本人和律师撰写的文件中提出了国家重要性的主张，但她总体上未能以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。虽然审理主任注意到申请人提交了关于其事业目标（提供可持续和可负担住房）重要性的证据，但该证据并未表明其特定事业具有国家或全球影响。

在上诉中，申请人主张她已提交了关于其拟议事业国家重要性的大量文件。她特别主张其专业计划证明了其实质性的积极经济影响，且审理主任错误地侧重于其事业将创造的直接就业数量。申请人还主张其事业将产生与现任政府解决可负担住房和环境可持续性目标相一致的影响。最后，她声称其工作在可持续建筑领域具有重大国际影响，并已被广泛引用和发表。

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人提议开展的具体事业。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在此，本办公室认定申请人依赖其事业据称旨在解决的目标的国家重要性是错误的。申请人主张其拟议事业涉及具有国家重要性的问题。仅仅在重要领域工作，若无证据记录申请人工作的“潜在预期影响”，不足以确立拟议事业的国家重要性。记录中不包含充分证据以认定申请人特定事业的影响将达到国家重要性的水平。尽管记录中的支持信详细说明了申请人过去的成就和专业知识，但它们并未提供证据表明其拟议事业有可能对其领域产生更广泛的影响。本办公室还注意到潜在投资者的来信，但其中未包含关于其打算作出的财务承诺或其他安排的细节。

在Dhanasar案中，我们还指出，“ 一项具有显著潜力可为美国工人创造就业、或具有其他重大积极经济影响（例如特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此类影响不必是全国规模，但必须证明对特定地区、区域或行业具有“ 重大 ”的潜在预期影响。申请人在上诉中再次主张，其公司的利润率和新就业岗位的创造，特别是在佛罗里达州经济困难地区，符合Dhanasar的要求。我们认可申请人在其商业计划中列出的细节。然而，记录未充分详述申请人财务和人员预测的依据。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。

一般而言，申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的责任。同上，第376页（AAO 2010）。在评估证据时，资格不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定。同上。我们认可申请人在上诉中提及先前提交的证据。然而，申请人未澄清这些文件如何确立其在上诉中所主张的国家利益豁免资格。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据重要性的责任。Repaka v. Beers，993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)；另见Adler v. Duval Cnty. Sch. Bd.，112 F.3d 1475, 1481 n. 12 (11th Cir. 1997)（在民事案件中指出，除明显错误外，上诉机构不应“ 基于上诉人未关联的事实 ”给予其救济）。由于申请人在此未如此行事，她未能充分证明其在美国拟议的事业将根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留所请求国家利益豁免的其余资格要求。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“ 纯咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。