NOV172023_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：28819066 日期：2023年11月17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）

申请人是一名建筑领域的企业家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及针对此EB-2移民分类所附工作要求获得国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

I. 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。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，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 statute 和相关法规均未定义“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（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）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。该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，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民本人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外籍国民资格的性质或拟议事业，外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从外籍国民的贡献中受益；以及外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

II. 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。[2] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

A. 初步问题

首先，我们注意到申请人在上诉中通过律师主张，审理主任在否决申请时“ 施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求 ”。然而，申请人并未指出审理主任在补件通知（RFE）和否决决定中这样做的具体例子。申请人也未提供详细分析

[2] 申请人提交了其文凭和成绩单，以及一份学术评估，显示其外国学位相当于美国建筑学学士学位。尽管学术评估未明确其学士后的室内设计专业方向是否等同于美国高级学位，但申请人提交了经验证明信，证明其在该专业领域拥有五年的学士后渐进式经验。

解释审理主任在否决申请时“施加了新颖的实质性和证据性要求”的具体方式，并以相关法律或法规为依据。

申请人通过律师概括性地主张，审理主任“在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律，对[申请人]造成不利。”管辖移民福利请求的举证标准是“优势证据”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们评估申请人的主张是否“更有可能”或“可能”为真，同时也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用优势证据以外标准的任何具体实例。律师未经证实的断言不构成证据。参见，例如，Matter of S-M-, 22 I&N Dec. 49, 51 (BIA 1998)（“书面论证意见、动议或上诉通知中的陈述不是证据，因此不具有任何证据权重”）。

此外，申请人主张审理主任否决了“其正当程序权利和公平待遇”，因为审理主任未对 Dhanasar 分析框架的第二和第三项要件作出认定。申请人辩称，这“剥夺了上诉人追求其移民福利的公平机会”，并“构成对USCIS政策、美国宪法和国际条约所确立的正当程序和公平待遇原则的违反”。

然而，我们无法处理关于国会颁布的法律或法规合宪性的论点。参见，例如，Matter of C-, 20 I&N Dec. 529, 532 (BIA 1992)（认定移民法官和移民上诉委员会缺乏裁定本法及其执行法规合宪性的管辖权）；Matter of Hernandez-Puente, 20 I&N Dec. 335, 339 (BIA 1991)（“众所周知，本委员会无权裁定我们所执行的法律和法规的有效性。”）（引注省略）。

我们还注意到，审理主任的补件通知（RFE）解释了申请人初始提交材料中与 Dhanasar 第二和第三项要件相关的缺陷和关切，并提供了一份非穷尽性的文件和材料清单，申请人可提交以解决此类缺陷。因此，审理主任在审理此申请时遵循了适用的法规和程序。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。

B. 国家利益豁免

我们现在转向申请人在 Dhanasar 框架下对国家利益豁免的资格。审理主任未对申请人事业的实质价值作出任何认定，但认定该事业在 Dhanasar 框架第一项要件下不具有国家重要性。[3] 在上诉中，申请人主张其提交了足够证据以满足国家利益豁免，审理主任未对提交的证据给予“应有考虑”而犯错。

[3] 尽管申请人称审理主任认定其事业具有实质价值，但否决决定中不包含审理主任对实质价值的任何结论性认定。

由于 Dhanasar 第一项要件聚焦于外籍国民拟从事的具体事业，我们将首先根据记录确定申请人的事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。然后，我们将评估该事业实质价值和国家重要性的证据。

在随初次申请提交的个人陈述中，申请人对其拟议事业描述如下：

我打算继续运用我通过超过11年专业经验获得的专长和知识，担任首席执行官/企业家，并通过发展房地产活动，特别是经济适用住房项目，为美国经济及其社会福利作出贡献。我将通过发展和扩展我的公司LJ I ~ 提供以建筑和项目成本削减为重点的施工管理和建筑咨询服务，提升美国公司的竞争力来实现这一目标。

申请人作为初次证据提交了其公司的商业计划书、关于称职管理重要性和首席执行官角色的文章、劳工统计局（BLS）关于高层管理人员及其职能的报告、推荐信以及一封专家意见书。

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人提交了其“ 确定性陈述 ”，将其拟议事业更新如下：

我打算继续运用我通过超过十三（13）年在建筑领域的经验和服务获得的专长和知识，在新泽西州发展一家建筑咨询公司，_____。我计划组建一家公司，提供以建筑和改造项目成本削减为重点的施工管理和工程服务。该公司将吸引投资者投资于经济困难地区，特别针对郊区地段的老旧建筑。

随补件通知回复，申请人提供了更多推荐信以及关于一般运营经理角色价值、美国市场日益全球化、外国公司和投资对美国重要性的文章，连同此前提交的其他证据。

记录表明，申请人的事业是担任其 own 建筑咨询公司的首席执行官，就施工管理和工程服务向其他美国公司提供咨询，重点在于降低建筑和改造项目的成本。申请人还提供了泛泛讨论有效高管和称职管理在商业运营中重要性的文章和报告。由于该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，我们认定该事业具有实质价值。Id.

然而，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其事业具有国家重要性。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Id. 在此，申请人关于国家重要性的主张主要依赖于此前提交的行业报告和文章。申请人进一步在上诉中主张，“移民对创业和创新的贡献对长期持续经济增长至关重要”，并且“企业家是应予培育的国家资产”，因为他们“从其创业活动中创造财富，创造就业，并创造繁荣社会的条件”。尽管我们认可称职商业管理的价值和移民企业家的重要性，但仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出将考虑该事业的潜在预期影响。Id. 申请人主张其事业“将促进建筑和施工服务业的整体增长和竞争力，使美国成为全球商业中心”，并且“创造就业、产生税收以及[申请人]创业追求带来的积极经济效应进一步凸显了其拟议事业的国家重要性”。但经重新审查（de novo review），申请人未对此类主张提供独立和客观的支持。

申请人提交了一封来自I I纽约I I学院数学兼职教授I I的专家意见书。I I主张，申请人“作为首席执行官提供服务”的拟议事业能够“帮助美国公司找到最佳解决方案并在降低成本的同时提高生产力”，并“对有兴趣获得其服务的美国公司产生巨大影响”。I I还主张，申请人“在建筑领域的成功记录能够显著惠及美国”，并泛泛讨论了建筑行业收入上升和预计增长。尽管该专家意见书赞扬申请人作为商人和建筑师的专长，但未提供关于申请人事业或其具体影响的任何有说服力和相关的细节，例如可归因于申请人在美国经营 own 建筑公司的任何预计经济影响或就业创造。

此外，申请人的简历和推荐信仅涉及其过去作为建筑师和企业家的成就，但未证明其事业“潜在预期影响”的国家重要性。尽管我们承认申请人过去对其雇主作出了宝贵贡献，但这些文件涉及Dhanasar第二项要件，即他是否处于有利地位推进其事业，并不支持关于该事业国家重要性的主张。

此外，记录并未表明申请人的商业管理能力或方法以某种方式不同于或改进了美国已有和正在使用的方法，正如Dhanasar案所设想的那样：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. at 893。专家意见书和推荐信讨论了申请人成功处理过去项目、其专长

作为建筑师，或其职业道德，但未涉及申请人的拟议事业或解释该事业将如何实质性惠及美国。

我们还审查了新泽西州三名室内设计师的意向书，他们分享了雇用申请人服务的积极体验，并表示未来有兴趣与其合作。尽管这些信件表明申请人的服务为这些室内设计师提供了价值，但并未表明其事业或其方法将影响超出其将服务的客户的范围，达到Dhanasar案所设想的国家重要性。我们在Dhanasar案中指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [一项]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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在商业计划书中，申请人主张其公司“ 将创造若干直接和间接就业，并为美国公民提供经济适用住房 ”。计划书的财务分析部分预计，到第五年，公司将创造44个直接就业岗位，工资支付总额为$8,199,873，估计税收产生为$2,899,680。然而，商业计划书本身未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划书中的主张和其本人陈述外，申请人未提供佐证证据，证明其公司的人员配置水平和商业活动将在新泽西州或美国提供实质性经济利益。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还主张其公司“ 将吸引投资者并投资于经济困难地区 ”，并帮助解决新泽西州的住房短缺问题。然而，申请人未提供独立佐证证据，以证实其公司将在新泽西州经济萧条地区雇用大量人口，或其投资将如何具体影响弱势地区。See id. 申请人指定I I为公司总部，主张根据经济创新集团发布的困难社区指数（DCI）得分，该市属于经济萧条地区之一，但申请人仅就新泽西州整体的无家可归学生人数和住房短缺提供了笼统陈述，并在其商业计划书之外支持其关于该事业对经济弱势地区具体影响的主张。

基于上述，我们认定申请人未能证明拟议事业的全国重要性，且不符合Dhanasar的第一要件。因此，我们拒绝审理并特此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的主张。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其有资格或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。