OCT042024_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：34194792 日期：2024年10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）

申请人寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。1 参见《移民与国籍法》（该法）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申请，并驳回了随后提交的两份动议，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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（de novo）。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

“ 特殊能力 ”是指在科学、艺术或商业领域所具有的显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 若申请人满足该要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

若申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得“ 符合国家利益 ”地自由裁量豁免工作要求。

1 申请人未主张以持有高级学位的专业人士身份获得资格。
2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在裁定特殊能力分类资格中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

该法第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）可作为自由裁量事项3，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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

关于国家利益豁免，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。基于下文所述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示其打算作为企业家工作，提供“游泳池安装服务，首先建立一家位于[已隐去]的公司，提供管理、安装和自动化服务。”他进一步陈述：

_____将首先在佛罗里达州[已隐去]地区为客户提供定制化工作，提供高端泳池玻璃纤维池安装和自动化服务……公司将致力于确保客户享受公司安装的泳池，且泳池不会成为压力或不必要开支的来源。

凭借[申请人]的行业特定管理经验，[申请人]将有效管理美国公司，使其下属能够专注于提供优质的客户服务并紧跟行业变化和趋势。

申请人针对_____的初始商业计划（2021年5月）包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司第一年将雇用三名人员，第二年四名，第三至第五年五名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提供第一年1,800,000美元、第二年2,520,000美元、第三年2,880,000美元、第四年3,240,000美元和第五年4,320,000美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。4

3 另见 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裁决中）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自由裁量）。

4 针对审理主任的证据请求，申请人提供了针对_____的第二份商业计划。

申请人提交了拜登政府关于“ 在国内和国外应对气候危机 ”和“ 恢复对我国合法移民体系的信任并加强新美国人的融合与包容努力 ”的行政命令、美国环境保护署关于“ 游泳池化学品：氯 ”的“ 化学紧急准备和预防咨询 ”，以及“ 关键和新兴技术清单更新 ”。记录中还包括关于拜登政府加强美国在应对气候变化方面领导力的举措、设定“ 旨在创造高薪工会就业并确保美国在清洁能源技术方面领导地位 ”的“ 温室气体污染减排目标 ”，以及建立能源和可持续性管理联邦政策的信息。此外，申请人提供了讨论“ 可再生泳池加热 ”、“ 泳池用水效率 ”、美国决定重新加入《巴黎协定》、“ 拜登总统联邦可持续性计划下的成就 ”以及游泳池能源使用和旨在降低能耗的新设计的文章。

本办公室同意申请人的观点，即上述文件以及记录中的其他佐证证据确立其事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域或行业的整体重要性、促进创新和可持续性的一般益处或移民创业的价值；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其特定拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自L-O-、G-D-R-S-、P-E-D-、R-F-G-S-和M-C-S-的支持信，讨论其在电气设备控制系统方面的技术能力和经验。此外，他提供了L-F-的一封信，反映对其公司服务的兴趣。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了来自A-A-（[已隐去]数学兼职教授）、D-P-（[已隐去]生物医学工业与系统工程副教授）和M-A-A-（[已隐去]制造工程教授）的“ 专家意见信 ”，以支持其国家利益豁免。A-A-、D-P-和M-A-A-主张，申请人的拟议事业具有国家重要性，因为其电子技术员的通用职业、其计划从事的行业以及移民创业将有助于我国经济、工业和电气领域，

日期为2023年3月。由于申请人的第二份商业计划是在提交申请之后才形成的，因此无法证明其在提交申请时即具备资格，故不能帮助其证明符合Dhanasar框架所规定的要求。本案申请于2022年12月1日提交，申请人负有举证责任，须证明在提交申请时即具备所请求利益的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)、(12)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出“ 国会无意使因受益人当时不符合资格而被正当驳回的申请，在日后受益人可能依据新的事实情况变得符合资格时获得批准 ”）。此外，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

社会福利、政府举措、公共卫生和环境可持续性。然而，此处的问题并非该个人将从事的领域、行业或职业是否具有国家重要性，也非移民创业精神的一般价值；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。尽管咨询意见引用了来自IBISWorld、美国劳工统计局、美国小企业管理局、麻省理工学院、Market Data Forecast、白宫、Statista、美国环境保护署和太阳能基金会的公开信息以确立申请人工作的重要性，但它们并未证明按照其拟议事业从事泳池安装和自动化服务的日常管理如何达到国家重要性的水平。来自A-A-、D-P和M-A-A-的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体拟议的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重大积极经济影响。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未证明其事业将影响其“ 领域更广泛地 ”，而非主要惠及其公司或其客户。审理主任还认定，申请人未表明其拟议事业具有足够的“ 雇用美国工人的潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 审理主任修改了Matter of Dhanasar中所列示例的明文表述，试图证明申请人的拟议事业不具有国家重要性 ”。例如，申请人对审理主任关于申请人“ 未表明其拟从事的特定工作提供有助于全行业进步的创新 ”的陈述提出异议。然而，申请人的书面论证意见遗漏了审理主任决定中该句的剩余部分，该部分进一步指出“ ……或以其他方式在该领域具有更广泛的影响 ”。由于审理主任仅是在列举可能符合Dhanasar第一项条件的证据类型，并以“ 或以其他方式在该领域具有更广泛的影响 ”对该陈述作出限定，我们认定审理主任关于此问题的陈述并无错误。我们也不同意申请人的论点，即审理主任提及“ 重大积极经济利益 ”[着重号为原文所加]而非“ 重大积极经济影响 ”（如Dhanasar所述）构成削弱审理主任决定的重大错误。

此外，申请人主张“ [其]目标是以可持续发展为重点扩展到其他经济部门，满足社会对可持续解决方案的需求 ”。他声称其拟议事业具有“ 产生重大积极经济影响的潜力，包括创造就业和技术创新 ”。申请人进一步主张其事业代表“ 提供自动化和技术服务的明确路径，为美国整体经济作出贡献 ”。然而，申请人未提供证据表明其拟议的泳池安装和自动化服务业务将以足以达到国家重要性水平的规模运营。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而不提供证据证实此类主张，是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有在某种程度上积极影响经济的潜力，但申请人未证明

其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其领域提供更广泛的影响，或在其公司运营所在地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

申请人还声称其拟议事业将“解决美国熟练电子技术人员的严重短缺问题”，但他未指出佐证其主张的证据。我们不相信申请人因其领域工人短缺而使其拟议事业具有国家重要性的论点。在此，申请人未确立其拟议事业将影响或显著缓解所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，申请人主张其拟议事业与“政府关于减少温室气体排放和推进自主技术的政策相一致，如《国家关键和新兴技术清单》所确立”。他还引用了旨在促进“各行业创新和可持续发展”的白宫指令，但他未证明按照其具体拟议事业运营一家泳池安装服务公司如何在这些问题上达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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”。同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供泳池安装和自动化服务，但他未提供充分的信息和证据以表明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，以与国家重要性相称的水平影响其领域或行业、社会福利、旨在促进技术和可持续发展的政府举措，或更广泛的美国经济。

此外，申请人未表明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。具体而言，他未证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但他未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张其事业将为美国工人创造就业，但他未提供充分证据表明其事业通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二和第三要件下资格的上述论点。我们还保留对申请人作为特殊能力人士符合基础移民类别的资格的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得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要件，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

命令：上诉被驳回。