OCT182024_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：34508926 日期：2024年10月18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，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。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该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得职位offer要求的国家利益豁免。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以“国家利益”为由行使自由裁量权豁免职位offer要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 参见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自由裁量性质）。

- 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
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦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瞻性影响。同上，第889页。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业的性质，其获得职位offer或取得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献所涉及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起来证明，综合权衡，豁免职位offer要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名土木工程师，打算在佛蒙特州创办一家沥青和铺装咨询服务公司。他指出，他将为建筑行业劳动力提供指导和培训，尤其侧重于铺装和沥青，并将专注于最佳实践、可持续性、安全和材料使用。他还将提供管理咨询服务，以提高建筑公司的效率和盈利能力。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar案关于豁免美国雇主职位offer和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定，根据第一项要件，该事业的国家重要性未得到证明，且申请人未表明豁免职位offer要求将如第三项要件所要求的那样有利于美国。本办公室同意申请人未能确立该事业的国家重要性，即Dhanasar案第一项要件的要求。

A. 申请人未证明该事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张其已满足Dhanasar框架的第一项要件。[2] 他主张，审理主任的否决“是基于对本事项所适用法规和法律的严重误用以及对优势证据标准的错误适用”。申请人主张，否决申请时所适用的标准显著高于优势证据标准。此外，申请人主张，审理主任未充分考量所包含的就业创造和经济影响预测，且未全面考量申请人的商业计划。他主张其事业具有“改变美国铺装和基础设施行业的潜力”，且该行业目前饱受劳动力短缺和技术应用滞后的困扰。其拟议事业将通过“提供全面的培训和咨询服务，以有效解决建筑行业的劳动力短缺问题”并提升专业能力来应对这一问题，最终带来更好的成果和项目完工。

申请人还主张，审理主任的决定偏离了Dhanasar框架的要求，混淆或提高了所列的国家重要性考量因素。申请人主张，审理主任错误地要求其证明“创造就业的潜力将在经济萧条地区产生实质性的积极经济影响”。申请人强调，Dhanasar决定反而列出了可证明国家重要性的不同途径：或具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极影响，或在经济萧条地区证明此类影响。申请人还对审理主任的以下表示提出异议：要求其证明“雇用大量美国工人的潜力”，而Dhanasar先例将“雇用美国工人的重大潜力”列为相关调查标准，且并不关注数量。最后，申请人主张，审理主任施加了“高标准”要求，即美国政府须对具体事业具有利益。

为支持上述主张，申请人提交了证据，包括但不限于：一份详细说明五年内提供培训和咨询服务计划的商业计划；支持信；文凭、成绩单和证书；工作经历；关于其国家利益豁免资格的专家意见；以及提供建筑和铺装行业背景及小企业对美国经济影响的文章。申请人强调，鉴于其广泛的教育和工作背景以及对铺装工作的深入了解，拟议事业很可能取得成功。他还强调，其培训和咨询将缓解建筑行业严重的劳动力短缺和技术滞后。

申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，即要求拟议事业具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室审查记录拟议事业“潜在前瞻性影响”的证据。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的

[2] 支持性书面论证意见和其他文件有时将本申请描述为复议动议；然而，表格I-290B（上诉或动议通知，即上诉表格）表明这是一项上诉。本办公室对其他办公室所作决定的复议动议不具有管辖权。本办公室已根据上诉表格的标注以上诉形式对本案行使管辖权。

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所在领域。Id. at 893。在此，我们认为记录并未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其客户群之外，从而以与国家重要性相称的水平影响建筑行业、铺路行业，或以其他方式更广泛地影响经济倡议。3 此外，申请人未证明其拟议开展的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。具体而言，他未显示该公司的未来人员配置水平、商业活动、相关税收收入和财务倡议能够为佛蒙特州或整体美国提供实质性经济利益。

尽管证据反映了申请人有意为其将合作的受训人员和商业客户提供有价值的服务，但其关于更广泛影响的主张缺乏充分支持，且与实际事业之间关系疏远。这些所列利益并非申请人事业的直接结果；相反，它们依赖于一系列假设，即所提供的培训和咨询服务将导致其客户的盈利能力和运营发生变化，从而引发对铺路行业的连锁变化。然而，申请人未向我们提供充分证据证明其事业有可能成为此类具有国家重要性变化的催化剂。同样，尽管他讨论了其技术能力以及铺路行业缺乏创新，但他未表明他将提供Dhanasar所强调的那种“ 改进的制造工艺 ”或类似影响，从而在该领域产生国家层面的影响。Id. at 889。

尽管商业计划概述了雇用各类员工并达到特定收入目标的高图，但未提供对这些数字的支持；同样，申请人未说明他如何计算每月预期开设的课程数量或对这些课程的需求。最终，记录未证明申请人事业所产生的对区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。尽管申请人强调了铺路行业对经济的重要性，以及能够以盈利方式建设的安全道路的需求和影响，但他未显示该公司所执行的商业服务将占铺路市场的显著份额或以其他方式具有国家影响。

我们认定拟议事业缺乏国家重要性，是在对整体记录进行重新审查（de novo）后作出的。为明确起见，我们还将处理申请人关于审理主任施加了新颖要求的主张。在分析证据时，审理主任正确指出，所列支持文件，包括强调基础设施和道路安全的联邦政府报告和通讯，均未提及申请人的特定拟议事业。这并非错误；在我们Dhanasar的先例决定中，我们指出该分析“ 聚焦于外国人拟议开展的特定事业 ”，而非更广泛行业的重要性。Id. at 889。申请人关于审理主任通过要求“ 创造就业的潜力将在经济萧条地区产生实质性积极经济影响 ”而要求超出Dhanasar所规定的证据的主张同样缺乏支持。首先，我们注意到

3 申请人已提供，且我们已审查了大量文件，概述了小企业对国家和全球经济的重要性，并强调了建筑和铺路行业的影响。然而，Dhanasar框架指示我们评估特定拟议事业的影响，而非该领域或行业整体。Id. at 889。

所引用的语言并未出现在审理主任的决定中。此外，审理主任正确分析了拟议事业雇用美国工人的重大潜力，并单独分析了任何其他实质性积极经济影响。

由于记录未确立拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。我们对申请人是否能够满足第三项要件以符合国家利益豁免资格保留意见。See 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“纯粹咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人未以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未显示拟议事业具有国家重要性。由于他未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定他未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。