OCT272023_01B5203 · 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：28449168 日期：2023年10月27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）

申请人是一名电气工程师，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)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位offer、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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符合国家利益豁免的资格。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进行重新审查（de novo）。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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。同上。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框架。Dhanasar指出，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，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。记录支持该认定。上诉中尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，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。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人对其拟议事业的描述如下（按原文引用）：

我决定通过经营自己的企业为国家作出贡献，并于2018年12月独立创业，全身心投入[我的公司]，担任其所有者兼电气与能源工程经理。[我的公司]的创立旨在服务商业和住宅领域，帮助其提高能源效率、增强建筑安全性及居住者福祉、升级其老化的电力基础设施，并纳入可再生能源、建筑管理系统、储能系统和电动汽车充电基础设施等新技术。在我的关键角色中，我负责与全国各地的其他公司合作，开发改善能源管理的计划、产品和方法。我在客户现场进行能源审计，评估节能措施，并实施能源管理系统，帮助客户降低能源成本，同时变得更加可持续。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“我们寻找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。

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

某一特定领域。”同上。本办公室还指出，“[一]项事业若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，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。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据。在Dhanasar中，本办公室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。同上，第893页。

在上诉中，申请人通过其律师的书面论证意见主张，审理主任的决定是“对法律和条例的错误适用”，声称审理主任未审查记录中的所有证据。然而，申请人未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。[3] 申请人还主张（未作进一步解释），审理主任“适用了比优势证据更严格的证明标准”[4]，且未考虑所提交的全部证据。申请人指出记录中的若干证据项目，声称这些证据确立了其事业的国家重要性，包括一份商业计划书。该商业计划书对其公司描述如下（按原文引用）：

[该公司]是一家住所位于佛罗里达州[已隐去]县的组织，向住宅多户、单户和商业建筑业主提供创新的可持续性和能源效率服务、可再生能源供应选项、电力基础设施升级和流程改进解决方案，同时还就环境敏感型建筑和绿色建筑认证流程向其提供建议。

[该公司]同时瞄准住宅和商业建筑市场，将与多户、单户和低收入多户建筑业主及居民密切合作，使其能够对自身物业进行能源效率、电力和能源管理改进，同时使租户受益于更低的公用事业费用和居住者生活水平的提高。

该商业计划书列出了公司近期成就，例如部署电动汽车充电桩、在一座35层办公大楼实施空气净化系统，以及向若干学校和住宅综合体提供免费能源审计。该商业计划书预计到2025年将拥有4名直接雇员和37名“外包”雇员，并于当年实现1,305,000美元收入。这些数字以及商业计划书中包含的其他销售预测似乎并非基于申请人公司当前的运营数据，也未证明该公司与商业计划书中所引能源调查统计数据之间的关系；记录中不包含显示公司当前经营状况及其如何对应任何财务预测的文件，也未说明公司如何或是否将广泛影响能源使用。同样，业务增长预测图表未包含用于计算增长的任何数字的来源。

3 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
4 参见 INS v. Cardoza-Fonseca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将“更可能 than not”讨论为事件发生概率大于50%）。

预测。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 at 376。该商业计划还描述了美国商业建筑的能源使用信息；尚不清楚申请人在佛罗里达州的小型企业将如何在全国范围内解决商业空间的能源低效问题。由于缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人在可再生和高效能源基础设施领域的追求所产生的对美国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。

记录还包括专家意见书，讨论与全球工程服务市场、能源使用和温室气体影响相关的报告和研究，以及申请人的经验。5 这些报告和研究的内容，虽然可能与申请人打算经营其业务的行业相关，但并未说明申请人管理一家在能源领域提供服务的单一公司的具体事业具有国家重要性。如前所述，关于国家重要性，重点不在于个人将从事的行业或职业的重要性，而在于“ 外国国民提议从事的具体事业 ”。在 Dhanasar 中，我们还认定请愿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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将足以超出其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响工程领域、能源行业或美国经济。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格或在其他方面值得获得该豁免。申请将继续被拒。

5 我们注意到，申请人的经验通常与 Dhanasar 框架的第一项要件无关，而与第二项要件相关。

裁定：上诉被驳回。

5