OCT312023_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：27468029 日期：2023年10月31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）

申请人是一名工程师，寻求被归类为具有特殊能力的人员。移民与国籍法（该法）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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使自由裁量权批准豁免所需职位offer，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定申请人符合特殊能力人员的资格，但记录未能证明豁免职位offer要求符合国家利益。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。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。

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 移民签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 特殊能力 ”是指显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为确立特殊能力，个人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。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。1 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据总体是否表明该个人被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

1 USCIS此前已确认这种两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力人员的资格，申请人随后必须确立“符合国家利益”而豁免职位offer要求的自由裁量资格。该法第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框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以作为自由裁量事项2批准国家利益豁免，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；并且，
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

申请人提议继续经营其公司，I I该公司在佛罗里达州l I开发和建设商业、工业及住宅电气项目，重点关注可持续发展认证。

如上所述，审理主任就申请人符合 underlying EB-2 移民分类资格的门槛问题认定，申请人符合特殊能力人员的资格。基于申请人的相关教育、工作经验、工程师执业执照以及专业商业和建筑协会的会员资格，本办公室同意申请人满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中六项监管标准中的至少三项。3 此外，记录包含证据表明申请人被同行和媒体认可为其领域专家，以及其对委内瑞拉建筑行业的贡献，特别是其担任I ka私营行业团体负责人的时期，该团体组织为伞形组织 的代表之一，代表 I I该组织代表委内瑞拉经济中不同行业的国家商业利益）。记录包含证据表明其在此期间在国家层面管理集体谈判谈判以及管理该商会应对委内瑞拉政府将建筑相关行业国有化的角色。因此，本办公室认定证据总体表明申请人被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平，并同意审理主任的认定，即申请人已确立其为具有特殊能力的人员。

审理主任还认定拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性，也未能确立权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质）。

3 见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)（拥有与特殊能力领域相关的学位、文凭或证书）；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)（在该职业中拥有至少10年全职经验）；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)（执业该专业的执照）；以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)（专业协会会员资格）。

在认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性时，审理主任讨论了记录中的证据以及申请人提出的许多主张，包括与建筑劳动力短缺、工程和建筑行业增长、小企业对美国经济的重要性、建筑行业对气候变化的影响以及科学、技术、工程和数学（STEM）工人的重要性相关的主张。然而，审理主任认定这些主张及支持它们的证据未能确立拟议事业的国家重要性，因为这些主张主要涉及行业或职业而非拟议事业本身。审理主任认定，即使考虑到拟议事业涉及小企业、STEM领域和可持续发展努力，申请人也未能确立具体事业本身具有国家重要性。审理主任还审查并讨论了提交的商业计划和财务文件，并认定申请人未能确立该事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 提供实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和先前提交证据的副本，并主张其已确立国家利益豁免的资格。申请人首先重申与其作为特殊能力人员资格相关的主张。尽管审理主任认定该要求已确立，申请人主张需要了解其资格和背景以评估其拟议事业的国家重要性。申请人还质疑审理主任的结论，即许多证据支持行业和职业整体的重要性，而非确立具体事业的国家重要性。申请人反而坚持认为记录确实以优势证据表明具体的拟议事业具有国家重要性。申请人在上诉中再次强调该事业涉及STEM领域、属于小企业，且公司打算使用和推广可持续能源解决方案。申请人还主张公司的雇用美国工人和产生积极经济影响的潜力确立了其国家重要性。

经重新审查，我们认定申请人的主张既不能推翻审理主任的认定，也不能确立拟议事业的国家重要性。首先，关于申请人声称其资质和背景有助于确立其拟议事业的国家重要性，我们同意审理主任的意见，即申请人的技能、知识和成功记录的证据通常涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到[非公民]"以及其是否处于有利地位推进该事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。虽然申请人的过往工作和成就可能有助于说明其计划如何开展拟议事业，并在某些情况下有助于说明该事业产生广泛影响的潜力，但一般而言，第一项要件的焦点在于拟议事业本身而非申请人。See id。此处的问题在于申请人继续经营其电气承包和建筑业务这一具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。申请人未解释其在该领域的成就是如何表明该事业有潜力在建筑、工程或电气承包领域或经济层面产生与国家重要性相称的影响。

我们同样不认可申请人在上诉中关于此前在回应补件通知（RFE）时提出的主张支持拟议事业国家重要性的断言。申请人在补件通知回应中提出了六项具体要点，试图确立国家重要性；

审理主任认定这些要点主要涉及行业或职业，或者在其他方面未能确立国家重要性。在上诉中，申请人坚持认为这些要点确实确立了该事业的国家重要性，而审理主任的相反结论是审理主任"混淆"的结果。申请人在上诉中试图对这些六项要点提供"更详细的解释"，以证明它们实际上涉及具体事业而非整个行业。但即使考虑到申请人提供的额外细节，我们仍同意审理主任的意见，即这些要点不能确立具体拟议事业的国家重要性。

在这些要点中，有几项只是重复了与STEM工作者、小企业、建筑行业和建筑劳动力短缺的重要性相关的行业层面主张。虽然此类证据有助于确立对申请人这样的建筑承包业务的潜在需求和兴趣，但这主要涉及拟议事业的实质价值，我们同意审理主任的意见即该实质价值已经确立。此外，虽然此类证据在确定国家重要性时也可以是一个积极因素，但仅凭其本身不足以使申请人满足其举证责任。我们同意审理主任的意见，即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行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是"[非公民]拟从事的具体事业"。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提出的、确实与申请人特定事业的潜在影响和利益相关的要点包括：公司可能创造的直接和间接就业岗位，可能位于高失业率地区；公司是大型建筑公司的既有分包商这一事实；以及公司将在其项目中纳入可持续和节能解决方案这一事实。关于潜在就业创造，申请人称公司共创造了11个就业岗位，包括正式员工和合同工。然而，申请人未能证明这一就业创造数量——即使考虑所称的“ 间接 ”就业岗位——有可能提供达到与国家重要性相称水平的实质性经济利益。See id. at 890。申请人还提交了带有财务预测的商业计划。财务预测称2022年项目销售额约为$700,000，并估计公司2023年项目总额约为$1.25 million。该计划进一步预测2024年和2025年销售额将增长30%，到2025年达到约$2 million。但申请人再次未提供证据支持以下主张：这些业务运营对地区或国家经济带来的利益将达到Matter of Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. 此外，为支持公司是既有分包商的主张，申请人提供了与另一家建筑公司的协议副本，内容为申请人的公司在过去项目中提供电气分包服务。尽管这些协议有助于显示公司的一些业务运营，但它们并未确立这些运营有可能提供实质性积极经济影响。Id.

最后，我们认定申请人关于公司将在其项目中采用可持续和节能解决方案的主张不能确立该事业的国家重要性。为支持该主张，申请人主要依赖与气候变化全球问题及国家对此关注相关的证据。然而，申请人未能证明该公司将推进任何有潜力对

气候变化产生广泛影响的方法或服务。例如，申请人并未声称公司打算开发或实施任何可能提供超越市场现有水平的节能进步的新工艺或产品。在此，申请人试图将其事业与Dhanasar中关于提供"改进制造工艺"的事业可能具有国家重要性的表述进行类比。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。但申请人并未提出改进的工程、电气或能效工艺，而只是提议实施已在使用的可持续做法和节能技术。

申请人在上诉中的主张不能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性相关认定的依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未能确立拟议事业的国家重要性。由于记录中的文件不能确立Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二和第三项要件保留意见。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 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内 otherwise 值得获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。