SEP052024_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：32848914 日期：2024年9月5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）

申请人是一名企业家/首席执行官，寻求以拥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，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。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，认定申请人符合分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是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。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。

专业被定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得裁量性豁免职位邀请要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，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；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合拥有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）中表示，他打算在美国担任一家名为_____的公司的首席执行官。在随申请提交的陈述中，申请人描述了他的计划：“建立一家专门从事国际级可再生能源可行性研究和净零能源战略的公司，以帮助个人客户和公司利用清洁和可再生资源实现其目标”。他进一步声称其公司具有国家重要性，因为他的公司将在佛罗里达州一个经济困难的城市的为美国工人创造80个新工作岗位。申请人主张，他的事业将在COVID-19疫情后美国经济复苏中发挥关键作用，并将有助于吸引该地区的投资，从而促进经济发展。此外，申请人的商业计划将其项目描述为具有国家重要性和紧迫性，因为该项目旨在减少温室气体排放和全球变暖效应，从而减少美国对外国石油和天然气供应商的依赖，这些供应商对美国利益构成威胁。他声称其公司的服务将“帮助美国实现净零能源电网”，他详细说明这是指建筑物创造的可再生能源达到或超过其使用的能源总量。

2 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裁量性质）。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的具体拟议事业将在与国家重要性相符的层面上影响地区或全国人口，例如在经济萧条地区雇用大量工人、产生超出其预期客户的影响，或以其他方式提供大规模积极经济利益。审理主任进一步认定，申请人未能证明其个人背景和专业特质表明其拟议事业将对更广泛领域产生影响。审理主任认定申请人未提交相关、有证明力且可信的证据来支持其主张。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已以优势证据满足国家利益豁免的资格要求。他争辩称，审理主任未适当考虑其提交的简历、商业计划、该领域工作证据、推荐信以及行业报告和文章，包括涉及美国缺乏具有其领域背景的专业人士的文章。申请人主张，他对能源独立和环境可持续性的贡献本质上具有国家重要性，因为这些贡献回应了更广泛的社会需求并与类似的国家优先事项相一致。他重申其商业计划中的主张，即其事业将创造就业机会和经济增长，并将在五年内雇用80人。此外，申请人声称USCIS施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求。

首先，在确定国家重要性时，“ 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具有国家甚至全球影响。 ”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，我们查看记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动，即使在一个与美国教育利益相关的具有实质价值的领域，也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 at 893。

在此，我们认定申请人依赖其事业所寻求解决的目标的国家重要性是错误的。申请人在上诉中争辩称，审理主任忽视了其先前提交的申请资格证据。虽然申请人提交了近500页涉及可再生能源重要性的行业报告和文章，但仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性，除非有证据记录申请人工作的“ 潜在前瞻性影响 ”。同样，记录中的商业计划、推荐信、简历和申请人陈述主要展示的是申请人的个人专业背景，而非其具体事业的潜在影响。它们也不包括支持其主张的独立佐证证据。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. at 376。然而，申请人未在上诉中提交额外证据，也未指出记录中的具体文件来支持其主张，即其拟议事业将更广泛地影响其领域。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据重要性的责任。

Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)；另见 Adler v. Duval Cnty. Sch. Bd., 112 F.3d 1475, 1481 n. 12 (11th Cir. 1997)（在一民事案件中指出，在无显然错误的情况下，上诉机构不应“基于上诉人未予陈述的事实”给予上诉人救济）。由于本案申请人未能佐证其主张，即其已证明其拟议事业将实质性惠及可再生能源领域，因此记录未能确立此种认定。

其次，在 Dhanasar 案中，我们指出，“一项具有显著潜力可为美国工人提供就业、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。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人在上诉中主张，其能够填补美国其所在领域的专业人员短缺。其还主张，在五年内，其能够在佛罗里达州一个未充分利用的地区雇用 80 人，并将产生 2,743,424 美元的税收收入。我们认可申请人在其商业计划中概述的细节。然而，记录未充分详述申请人财务和人员预测的依据。所提交的行业报告和文章并未讨论任何具体可归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造预测。尽管申请人表达了为美国作贡献的意愿，但其未能以具体、有证明力的证据确立其事业将具有显著潜力为美国工人提供就业，或将在佛罗里达州或美国产生其他重大积极经济影响。

最后，申请人在上诉中主张，审理主任在其案件中未适用适当的优势证据证明标准，而是提出了更严格的标准。然而，申请人未指出所施加的任何不寻常要求，也未具体说明审理主任如何出错或裁决中哪些因素有误。[3] 在此，审理主任详尽分析了申请人的文件并权衡其证据，以评估其是否已以优势证据证明其符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

记录未能确立 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，申请人未能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有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。我们认定，申请人未能确立其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获国家利益豁免。申请仍予驳回。

裁定：上诉被驳回。

3 上诉必须具体指出不利裁决中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。