SEP062023_02B5203 · 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：28082216 日期：2023年9月6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和企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为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)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。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 (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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外籍国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、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。Id. at 890。

第三项要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外籍国民的资格性质或拟议事业，外籍国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从外籍国民的贡献中受益；以及外籍国民贡献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表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Id. at 890-91。

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。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人不符合 Dhanasar 分析框架的第一项要件，因为其拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性。 [2]

申请人表示其拟议事业涉及担任工程师及其自己公司的首席执行官，[已隐去]。申请人将开发中小型房地产项目，提供“ 低成本住宅物业以服务于低收入人群 ”以及“ 居住在这些地区的人群所必需的 ”商业物业。申请人主张其打算“ 向美国市场提供高质量且负担得起的房地产解决方案 ”并“ 为

[2] 审理主任还认定申请人不符合 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项要件。

减少美国目前存在的住房短缺做出贡献”，以及“吸引外国投资进入该国”。

在上诉中，申请人主张审理主任“错误地否决了申请人的案件，未给予其提交额外证据的机会，并施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求，违反了先例。”

然而，在同一份书面论证意见中，申请人承认审理主任于2022年5月25日发出了补充证据请求（RFE），且其及时回应了该RFE。此外，申请人的RFE回复称，“我们遗憾申请人的申请未能以清晰的方式证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。”因此，我们认定申请人有机会提交额外证据。

尽管申请人主张审理主任施加了“新颖”的证据性要求，但其并未指出或描述审理主任的证明标准如何偏离优势证据标准。申请人必须以优势证据证明其符合所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

申请人未随上诉提交任何新证据，而是重新提交了已在案卷中的文件，包括其商业计划、推荐信、白宫关于经济适用住房重要性的新闻稿，以及一篇讨论经济适用住房需求上升和建筑行业面临挑战的新闻文章。申请人提出了与其RFE回复中相同的论点，即其拟议事业具有国家重要性，因为它将促进拜登政府提供经济适用住房和缩小住房供应短缺缺口的优先事项。[3] 申请人称其拟议事业“在特定领域具有国家甚至全球影响，因为[申请人的公司]可以为联邦政府投资经济适用住房的计划做出贡献，并将广泛增进社会福利。”

申请人已证明其事业具有实质价值，因为其提供经济适用住房的计划与联邦政府的优先事项一致。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的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。

申请人提交了多封推荐信，描述申请人作为土木工程师和企业家的经验、技能和能力。然而，此类证据涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向

[3] 白宫简报室，情况说明书：拜登-哈里斯政府宣布立即采取措施增加经济适用住房供应（2021年9月1日），https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/01/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-immediate-steps-to-increase-affordable-housing-supply/。

该外国国民。”同上，第890页。这些信函未说明申请人拟议事业的具体影响或方法如何不同于或改进美国已有的影响或方法，正如Dhanasar案所设想的那样：“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”同上，第889页。

同样，来自_____的专家意见书，其是一家持牌房地产经纪公司的创始人和执行董事，并且是大学的教职人员，主要详述了申请人作为土木工程师及其自己公司的成功企业家28年的经验。~-----~还述及美国的住房短缺以及联邦政府在可负担住房方面的举措和优先事项。然而，它未就该项事业的具体影响提供任何有说服力的细节以证明国家重要性。

在Dhanasar案中，我们还指出，“ [一项]具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。申请人主张，其商业计划证明其事业“ 将通过吸引外国投资、雇用美国工人以及帮助美国各级政府征收税收（无论是通过所得税还是营业税）来带来经济利益，从而进一步增长美国经济。”

申请人的商业计划包括市场分析、财务预测、工资支出预测、税收收入产生以及公司管理和人员配置的描述。该商业计划包含未来人员配置的五年预测，并预计公司员工将从第一年的4名员工、总工资支出220,000美元增长到第五年的33名员工、总工资支出1,747,436美元。该计划还预计公司利润将从第一年的115,937美元增长到第五年的7,265,595美元，公司销售量将从第二年的30套住房增加到第五年的200套。然而，申请人未充分解释这些人员配置数字、利润预测和销售预测是如何计算的。虽然商业计划表明其具有增长潜力，但缺乏佐证证据来支持申请人事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。同上。

申请人还主张其公司将有助于为经济弱势群体提供可负担住房。然而，申请人未提供充分证据证明其购买土地或计划建造住宅或商业物业的地区属于经济萧条地区、其将在该地区雇用大量劳动力、或其事业将通过就业水平或房地产项目为该地区或其人口带来重大经济利益。

虽然申请人主张其拟议事业将利用其在巴西的人脉为该国带来大量外国投资活动，但其未提供证据证明由其公司主导的投资项目的预期影响占佛罗里达州或美国房地产市场的显著份额。推荐信显示申请人的一些前同事和商业伙伴有兴趣投资其事业，但

记录中除其商业计划外，不包含为获得此类投资、合同而采取步骤的证据或其他佐证文件。

尽管申请人的陈述反映其提供可负担住房宝贵服务的意图，但其未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在此，我们认定记录不足以证明申请人的拟议事业将超越其建造住房所在的佛罗里达州社区，以与国家重要性相称的水平影响建筑业或更广泛的美国住房。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. 第376页。

因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格或在自由裁量权下值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。