APR152025_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：37831917 日期：2025年4月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名健康与安全专家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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 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高等学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。若申请人满足上述要求，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可具有所需专业程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

1 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

若申请人确立基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位offer要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免职位offer要求将惠及美国。

同上。

二、特殊能力

审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)下至少三项标准。然而，审理主任认定申请人仍未确立特殊能力，因为证据整体未能证明申请人拥有显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇水平的专业程度。审理主任认定“对记录的审查未能确立[该资格要求]已获满足。”

在上诉中，申请人主张审理主任未就申请人为何不具备显著高于通常所遇水平的专业程度提供充分解释或分析。申请人辩称其已满足该资格因素，且“缺乏个别化评论、详细推理或任何实质性分析，剥夺了[申请人]理解其申请中所谓缺陷的能力。”本办公室同意该决定缺乏关于申请人是否符合基础EB-2签证分类资格的实质性分析。然而，由于本办公室同意审理主任关于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性的认定（如下文所述），本办公室同意申请人整体上未确立其值得国家利益豁免。

三、国家利益豁免

申请人表示其拟在美国担任健康与安全专家，意图向“知名美国企业和美国政府”以及“需要合格专业人员以确保安全、风险合规和最佳实践的私营公司和公共机构”提供服务。申请人表示意图在其领域培训他人，以“增强[]其在各类健康与安全法规、认证要求和合规方面的能力”。申请人还打算创建“一款综合性安全应用程序，旨在整合安全协议、实时更新和互动培训模块”，此外还有“案例研究和实际应用”。申请人认为其事业是“改善制造业安全实践的创新方法”。申请人表示其应用程序包括“安全游戏、

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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）。

测验和实时危险警报 ”，以 “ 创建一款使工作场所培训和危险管理现代化的工具 ”。

审理主任认定，尽管申请人拟议的协助美国公司和机构在健康与安全运营领域的事业具有实质价值，且其处于有利地位推进该事业，但其未证明该事业的国家重要性，也未证明权衡之下豁免职位offer要求将惠及美国。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of 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。同上。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预期影响。同上。在Dhanasar中，本办公室指出 “ 我们寻找 ” 拟议事业的 “ 更广泛影响 ”，且 “ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为其在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ” 同上。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。

在上诉中，申请人主张审理主任未详细解释否决理由，也未对提交的证据进行彻底评估。3 申请人声称审理主任忽视了其领域专家提交的信函以及了解其成就者提交的推荐信。本办公室已审查代表申请人提交的支持信函。推荐信证明申请人作为其雇主的健康与安全专家的工作水平很高，并对工作场所安全产生了积极影响。在来自A-H-（I 的公司董事兼首席顾问）的一封信中，申请人创建安全应用程序的意图被描述为 “ 因其互动性和可及性方法而具有创新性 ”，并 “ 预计将显著增强工作场所安全 ”。然而，A-H-明确申请人应用程序的预期用户将是 “ 在中小型和大型公司中实施 ”，且未解释申请人的事业将如何超越其雇主及其客户，以国家重要性的层面影响工作场所安全。

申请人声称其事业 “ 超越服务个别客户或雇主，解决美国制造业和工业部门的系统性需求：在全国范围内改善健康、安全和环境合规。 ” 申请人进一步主张其事业 “ 与国家优先事项一致，如劳动力安全、可持续性和经济韧性。 ” 本办公室承认制造业和工业部门健康与安全的重要性。

3 在上诉中，申请人列出了为支持其申请而提交的证据。该清单部分包含为支持Dhanasar第二项要件而提交的证据，该要件将焦点从拟议事业转移，并考虑教育、技能、知识、在相关或类似努力中的成功记录、未来活动的模式或计划、实现事业的进展以及相关实体和个人对该事业的兴趣等因素。同上，第890页。就证据与证明申请人事业的国家重要性无关而言，其将不在第一项Dhanasar要件的分析中予以考虑。

同样，我们承认美国制造业部门的经济价值、因不合规而受罚款的成本，以及在设计制造设施时可持续增长的重要性。但我们对国家重要性的评估并不着眼于某一领域的一般重要性，而是“ 着眼于外籍人士拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。申请人主张，其开发综合性安全应用程序的意图“ 有可能影响行业范围内的最佳实践 ”。然而，如前所述，记录并未证明该安全应用程序将如何在全国甚至全球范围内影响工作场所安全，其影响范围不超出申请人自己的雇主以及使用其应用程序的雇主的客户。申请人还主张，在继续担任健康与安全专家的工作中，他将引导“ 美国制造企业应对合规监管的复杂性 ”，并为“ 制造和分销工厂的设计与开发 ”作出贡献，重点在于“ 安全、可持续性和运营效率 ”。申请人称其意图是“ 创造既符合安全标准、又有利于员工福祉和生产力的工业环境 ”。然而，尽管申请人已证明其在职位上的技能并确立了健康与安全专家的重要性，但他未充分详细说明或记录其在健康与安全领域的工作将如何与该领域其他同等经验员工有实质性不同。总体而言，申请人未能履行其举证责任，证明其个人事业在健康与安全领域具有更广泛的国家影响。

申请人主张其工作支持经济发展，因为其项目推动了汽车和建筑行业的增长，并“ 直接和间接促成了数百个就业岗位的创造 ”。具体而言，申请人主张其项目“ 通过其与 的合作促成了263个就业岗位的创造 ”，未来项目“ 预计将 I I并产生另外16个职位 ”。申请人还主张其工作场所安全专业知识对创造就业具有积极的连锁效应，并支持制造业部门的增长。然而，申请人未证明这些就业岗位已经或将会直接源于其自身事业，也未证实这些数字将对美国制造业部门产生国家影响——申请人指出该部门“ 2023年报告价值为2.3万亿美元 ”。尽管申请人工作产生的任何经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但他未充分解释可直接归因于其拟议事业的可预期国家影响，也未证明其事业将如何影响经济萧条地区。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。

B. Dhanasar的其他要件与不合格情形

由于我们对此问题的认定已足以处置申请人的上诉，我们拒绝审理并保留申请人是否满足Dhanasar框架其他要件的问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不合格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所必需的第一要件，我们认定申请人未能证明其符合资格，也未能证明其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。