APR262024_06B5203 · 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：32486628 日期：2024年4月26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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附的工作邀请要求的国家利益豁免。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拒绝了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

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。如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。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，但 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）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 另见 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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。基于下述理由，我们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。

关于其拟议事业，申请人表示她打算“ 协助美国组织设计、开发和实施保护美国工人免受疾病和伤害、保护环境免受损害和影响以及避免财产损失所必需的整体系统和程序。 ”她解释说，她计划继续“ 担任环境经理，向美国公司提供我的专业知识，帮助改进其管理系统和/或运营。更具体地说，我可以在能源消耗、自然资源、废物处置和环境管理方面提供我的专业知识…… ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示她的公司[已隐去]“ 将从事环境健康与安全（EHS）尽职调查领域，评估和减轻潜在的环境责任以及健康和安全风险……[已隐去]提供的核心服务涵盖全面的EHS咨询类别套件。 ”

除[已隐去]的公司设立文件外，申请人还提交了其商业计划。[2] 该商业计划包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人教育和工作经历的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用9名人员，第二年11名，第三年10名，第四年11名，第五年10名（共51名员工），但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提供了第一年828,397美元、第二年1,585,920美元、第三年2,482,672美元、第四年3,316,530美元和第五年4,294,237美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。

[2] 由于申请人成立[已隐去]（2023年）发生在申请提交之后，因此不能确立其在提交时的资格，故无助于证明其符合 Dhanasar 框架规定的要求。本事项的申请于2023年5月11日提交，申请人负有举证责任证明其在提交时符合所请求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出“ 国会不打算让因受益人当时不符合资格而被适当拒绝的申请，在受益人日后可能根据新的事实情况变得符合资格时获得批准 ”）。此外，申请人不得对申请作出重大变更以试图使有缺陷的申请符合USCIS要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

记录包括关于合规经理、环境经理、环境经理在推进环境可持续性方面的作用、环境管理的价值、环境管理领域的工人短缺以及美国环境政策的信息。她还提交了讨论我国面临的环境挑战、美国环境和自然资源状况、移民企业家的经济利益、移民作为就业创造者以及移民在美国经济中所发挥作用的文章。我们同意申请人所称，所提交的文件证明其事业具有实质价值。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的整体重要性或移民创业的价值；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自 C-W-、G-D-C-M-、J-E-S-、C-E-O-、L-H-、J-H-、J-M-B-、T-F-、C-L-、E-S-、F-G-、S-E-M-、I-K-C-、P-V-F-、K-U- 和 B-K- 的支持信，讨论其环境管理能力和经验。然而，申请人的教育、技能、知识及其在该领域的先前工作涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了来自[已隐去]数学兼职教授 A-A- 博士的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。A-A- 博士主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为其环境经理这一通用职业和职业健康行业有助于我国经济和美国公共卫生与安全。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。A-A- 博士的信函未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议工作在其行业、美国公共卫生进步方面具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在拒绝申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 将在区域或全国范围内对就业创造和经济增长产生实质性影响 ”。此外，审理主任表示，申请人未能表明其拟议工作“ 将在州、区域或全国范围内对经济活动或税收产生实质性影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张存在“ 环境专业人员的即将短缺 ”，并且她“ 将解决行业短缺问题，而由于需求超过供给，美国工人无法解决这一问题。 ”我们不被申请人所称其拟议事业因其领域工人短缺而具有国家重要性的论点所说服。在此，申请人未能证明其拟议事业将会影响或显著减少所声称的

全国性短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人进一步陈述，其拟议事业“ 与旨在环境保护和可持续发展的紧迫联邦倡议相一致 ”。她声称其拟议工作“ 对于推进美国在环境可持续性和合规方面的领导地位至关重要 ”。申请人还主张，其事业“ 支持促进可持续商业实践的更广泛目标 ”，并影响“ 当地社区、整个国家，甚至全球环境标准 ”。此外，她主张其“ 事业通过促进经济增长、公共卫生和环境可持续性来支持国家利益 ”。

然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运作，以致达到国家重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]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。 ”Id. 我们还指出，“ [a]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供环境管理服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们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。Id. at 893. 在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其未来客户之外，以在与国家重要性相称的水平上影响其行业、环境管理领域、美国公共卫生、我国经济或更广泛的美国社会福利。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国任何其他地区提供重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但她未提供证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

此外，尽管申请人主张其事业为国内就业市场带来利益，但她未提供足够证据证明其事业通过就业水平、税收或商业活动为佛罗里达州、美国任何其他地区或我国带来重大经济利益。

基于上述理由，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证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also 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分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项以其他方式应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。