FEB082023_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：25232693 日期：2023年2月8日

对内布拉斯加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）

申请人是一名环境专家，寻求以持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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人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。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 Christa'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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求行使自由裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 总体权衡，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格。

申请人声称其在管理企业环境活动方面拥有近20年经验，并曾在美国和巴西的地方县政府担任职位，监测和执行环境政策的合规情况。申请人拟议的与环境保护相关的事业是提供以下服务：

• 就公共政策效率的研究、开发和分析向公共行政部门提供咨询。
• 就减少碳排放和环境影响、获取绿色商业证书、环境研究与测试以及遵守地方、州和联邦法律向私营公司提供咨询。
• 与地方、州和联邦各级公共行政部门和环境机构以及国际组织（联合国）合作，制定和实施关于自然资源保护与养护、气候变化预防与影响缓解、减少温室气体排放、森林砍伐与重新造林的环境政策。

申请人表示她将通过自己的企业开展工作，该企业成立于2020年，恰在提交I-140申请之前。她表示她将“ 作为环境顾问，帮助美国公司减少其在天然气行业、农业综合企业、建筑、采矿、废物处理等多个领域项目的环境影响。 ”她声称这项工作将“ 有助于消除美国的环境损害，并准确评估企业和个人造成的环境损害程度。 ”

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。该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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

[2] 记录显示，申请人于2019年从I ！大学获得公共政策硕士学位，主修环境政策。她还于2006年从巴西的州立大学获得生物科学本科文凭。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。记录包括申请人的学历资格、简历、推荐信以及若干讨论环境政策对美国重要性的文章。这些信件和文章支持审理主任的认定，即申请人旨在减少污染和尽量减少环境损害的拟议事业具有实质价值并具有国家重要性。因此，本办公室同意审理主任的意见，即申请人符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、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。

审理主任认定申请人未提交充分证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。他发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交额外证据以证明其符合 Dhanasar 第二项要件。在补件通知中，他指出记录显示其教育和经验在巴西取得了过去的成功，但记录未包括证据表明申请人具有创业经验或有能力为其拟议事业融资。

申请人对补件通知的回复包括一份关于_____的详细商业计划书、三家有意与申请人企业签约的公司的意向书以及申请人的个人陈述。在其个人陈述中，申请人表示她以为当地一家非营利组织组织筹款活动所赚取的收入为其拟议事业融资。她还表示她正通过“ 无偿活动来提高环境意识并向潜在客户展示我的企业能提供什么 ”来积极推广其业务。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人未证明其处于有利地位以推进其拟议事业。他再次指出申请人拥有生物学本科学位以及在巴西作为环境专家的成功记录。然而，他认定该背景不足以证明其在法律和公共政策与巴西不同的美国推进拟议事业的能力。他表示三封意向书“ 性质相同，且未具体说明任何具体服务 ”。他指出这些信件日期为2022年6月，即在提交申请之后，且不能证明申请人在提交时的资格。[3]

在上诉中，申请人声称其已证明在其领域内的成功记录、未来活动计划、实现拟议事业的进展以及潜在客户的兴趣。她援引记录中已有的证据，并声称该证据证明其处于有利地位以推进其拟议事业。

[3] 申请人必须在提交时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

申请人的企业_____于2020年[已隐去]注册，即在申请提交前九天。商业计划书日期为2022年7月，即申请提交一年半之后，并且，如审理主任所指出的，表示有意与申请人开展业务的意向函日期为2022年6月。这些文件直至审理主任于2022年2月签发补件通知（RFE）之后才被制作。因此，我们同意审理主任的意见，即该证据不能证明申请人在提交申请时具备资格，而这是8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的。此外，即使这些意向函已在初始提交时一并提交，我们也同意审理主任的意见，即这些意向函未包含对申请人所提供服务的描述，以证明该等服务与其作为环境专家的拟议事业相关。

为支持其声称的在该领域的成功记录，申请人依据其前同事出具的六封推荐信，并在上诉中直接引用这些信件。然而，这些信件未提供具体事例表明申请人的工作已对该领域产生影响，或促成了某项环境政策的制定，或促成了现行政策或做法的改变。4 例如，一封来自一名本科同学的推荐信讨论了申请人的职业兴趣和工作伦理，但未将申请人描述为环境专家，也未指出其任何具体成就。

尽管部分信件提及申请人在工作中的成就，但它们未提供足够细节以证明其成功记录。一封来自巴西森林服务局前同事的信件描述了申请人在生物学方面的知识和在公共政策方面的经验，并讨论了申请人被选为其机构代表参加在中国举行的一次国际研讨会。该信件未描述该研讨会或其主题，也未解释申请人的代表身份如何产生了环境影响。另一封来自巴西[已隐去]市市政厅前同事的信件描述了申请人“ 基于生产力、绩效和工作亲和度开发并实施了一套现代奖励制度 ”。该信件未解释申请人参与工作场所奖励制度与环境政策有何关联。虽然该信件还称申请人“ 为促使监测部门实现计算机化而努力工作 ”，但它除提供支持外未讨论申请人在计算机化中的具体作用，也未描述计算机化对环境的影响。同样，一封来自申请人在[已隐去]空气质量部门实习期间其经理的信件称，申请人“ 致力于[已隐去]，为地方市政当局及其领导人提供了一个帮助了解其碳足迹的工具 ”。该信件未描述申请人在该工具开发中的具体作用，也未解释该工具如何产生了环境影响。

在其个人陈述中，申请人描述了其在实现拟议事业方面的进展。她称自己“ 正在通过抵消部分地方体育赛事的排放，并在部分地方小企业中实施纺织品废弃物的回收/升级再造项目，协助减少这些赛事的环境影响 ”。申请人未提交支持该主张的证据，例如与这些小企业或体育赛事推广方或场馆的协议、来自这些客户的证言，或对拟实施的环境项目的详细描述。

4 尽管我们仅讨论了这些信件中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信件。

主张必须有相关、具有证明力且可信的证据支持。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。

如上所述，申请人将其拟议事业描述为就环境影响向私营公司提供咨询，以及就公共政策效率的研究、开发和分析向公共行政部门、环境机构和国际组织提供咨询。她在其三项所述目标中的两项中描述了与地方和联邦政府以及国际组织合作的意向，这使其成为其拟议事业的关键要素。申请人在其个人陈述或商业计划书中均未提及她为与公共行政部门、环境机构或国际组织合作——均为其拟议事业的关键方面——已采取何种步骤。商业计划书仅确定了该行业中的两个主要市场——私营行业和家庭——且未讨论申请人所描述的其拟议事业中与地方、联邦或国际政府机构的计划合作。此外，来自潜在客户的信件均来自私营行业。记录缺乏公共行政部门、环境机构或国际组织有兴趣的证据，也缺乏申请人在这方面实现其拟议事业进展的证据。

记录表明申请人具有学术背景以及在处理环境问题方面的成功职业生涯，但她未表明该工作使其处于有利地位以推进其作为商业和政策咨询环境专家的特定拟议事业。我们审查Dhanasar案中列出的因素，以确定例如个人在实现拟议事业目标方面的进展、在类似努力中的成功记录，或在相关方中引起的兴趣是否支持此种认定。Id. at 890。然而，申请人未充分证明其工作已成为环境政策制定或变革进展的推动力。证据也未以其他方式表明其工作构成在最小化环境影响方面的成功或进展记录。

由于记录不足以证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，她未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡之下豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可以评估诸如以下因素：鉴于个人的资格性质或拟议事业，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其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起来确立：权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

在此，申请人主张其因知识、经验、其企业可能创造的就业机会以及劳工证的不切实际性而有资格获得豁免。然而，由于申请人未确立其处于有利地位以推进其事业，而这是Dhanasar框架第二项要件所要求的，她不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项必要要件，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。