JAN082025_04B5203 · 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

案由：35366741 日期：2025年1月8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）

申请人是一名健康与安全工程师，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人拟从事事业的全国重要性。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3由本办公室审理上诉。

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重新审查。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，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人。本法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。Id.

“专业”定义为本法第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)。

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对职位offer要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

Id.

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，记录支持该认定。在否决申请时，审理主任认定申请人的拟从事事业在Dhanasar第一项要件下具有实质价值，且其在第二项要件下处于有利地位能够推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能充分证明其事业在Dhanasar第一项要件下的全国重要性。

在上诉中，申请人主张其已证明国家利益豁免的资格，包括其拟从事事业的全国重要性。随申请提交的材料中，申请人详细说明了他计划创办一家处理工作场所安全问题的企业，首先在佛罗里达州，之后在新罕布什尔州和德克萨斯州。他表示自己是一名电气、健康与安全工程师，拥有超过13年制定程序和培训以及就此主题进行审计的经验。申请人的企业将为建筑和铁路行业提供咨询服务，以遵守职业安全与健康管理局（OSHA）程序并防止工作场所伤害和死亡。他声称其潜在客户和运营地点是此类事件高发地区。申请人主张该公司将以120,000美元的初始投资起步，到第五年将创造27个新工作岗位，带来3百万美元薪水和3.8百万美元税收。为支持该主张，他引用了建筑行业收入增长以及州和联邦机构法规的数据，作为申请人事业的机遇。记录包括申请人的简历、一份商业

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。
2 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酌情性质）。
3 审理主任还认定，总体而言，豁免职位offer要求不会有利于美国。

计划、学历评估、学历记录、专业培训证书、同事和学者的推荐信、巴西联邦和州当局颁发的专业执照、与申请人演讲相关的材料、显示美国联邦政府安全工程师职位空缺的网站打印件，以及关于工作场所安全和健康与安全工程师的行业报告和文章。

在上诉中，申请人声称审理主任未适当考虑其简历、商业计划、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。申请人称其事业与美国国家优先事项一致，并将通过提高高风险行业的安全标准，为美国劳动力的整体福祉作出贡献。他还主张，其已表明其事业将解决美国在其领域专业人员短缺的问题，尤其是在建筑和铁路等高风险行业。此外，他主张其事业将通过在佛罗里达州一个历史上利用不足的商业区创造就业和收入，改善生计并为美国经济繁荣作出贡献。

第一项要件，实质价值和全国重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。事业的 merit 可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域得到证明。Id. 在确定拟从事事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在未来影响。Id. 该影响不必在地理上达到全国规模，但必须证明对特定地区、区域或行业产生更广泛影响。Id.

在此，申请人依赖其事业所寻求解决的目标的全国重要性，属于依赖错误。仅仅在重要领域工作，若无证据记录申请人工作的“ 潜在未来影响 ”，不足以确立拟从事事业的全国重要性。Id. 在本案中，申请人未按要求提供充分相关、有证明力且可信的该影响证据。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。例如，他未提供佐证证据支持其在上诉中的主张，即其“ 在安全管理中使用先进数据分析 and 最先进技术代表其领域的重大创新 ”。记录中的支持信讨论的是申请人过去的专业成就，而非其拟从事事业对其领域产生更广泛影响的潜力，而行业报告和文章讨论的是其领域的一般情况。此外，尽管申请人声称其事业将解决其领域专业人员短缺问题，但他未详细说明具体将如何做到这一点，例如是否会创造新工作岗位或培训新专业人员。相反，该论点与申请人根据Dhanasar第三项要件申请本申请的资格更相关，该要件考虑的是豁免申请人个人的劳工证要求是否会有利。

接下来，申请人重申其公司将在经济困难地区创造经济活动的主张。在Dhanasar中，本办公室指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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全国重要性。 ”Id. at 890。尽管申请人在其商业计划中详细说明了财务和人员预测，但记录

4 如下文所述，本办公室拒绝审理申请人有关Dhanasar第三项要件的论点。

未充分描述这些数字的依据或它们将如何实现，以致不足以证明重大影响。

一般而言，申请人负有以优势证据证明其符合所寻求之利益的举证责任。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。在评估证据时，资格不应仅凭证据的数量而应凭其质量来认定。同上。在上诉中，申请人援引其先前提交的证据。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据之重要性的责任。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)（在民事案件中指明，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）。在本案中，申请人未具体说明这些文件如何确立其如所主张的国家利益豁免资格。因此，且基于上述理由，申请人未能充分证明其拟在美国从事的事业将根据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。5

由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留所请求国家利益豁免的其余资格要求。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立其有资格或以其他方式在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 申请人还主张，审理主任在拒绝其申请时未适用适当的证明标准，而是错误地施加了更严格的标准。然而，其未详细阐述该论点，也未具体说明审理主任在其案件中适用了何种不当标准。