JUL052024_07B5203 · 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：30967610 日期：2024年7月5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）

申请人是一名职业健康与安全专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

内布拉斯加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，但她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重新（de novo）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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可行使裁量权，1 对分类为 EB-2 类别的申请人授予工作邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业（endeavor）兼具实质价值和国家重要性；(2) 该

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (第九巡回法院 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估以下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公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。所考虑的每项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人拟通过其位于纽约的咨询公司向企业提供咨询服务。她旨在利用其在建立职业安全与健康管理局（OSHA）体系方面的经验，就 OSHA 相关问题对雇员和雇主进行培训。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待裁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，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含“超出无害错误、达到滥用裁量权程度的误解和误用法律的情形”。

申请人主张，随申请及在回应审理主任的证据请求时“ 提供了大量证据 ”以证明拟从事事业的国家重要性。申请人进一步声称，审理主任未能审查所提交证据的整体，包括证明拟从事事业与国家及政府倡议相一致性的行业报告。

申请人坚持认为其拟从事的事业具有国家重要性，因为她将推进“ 保护美国工人健康与安全的全国性倡议 ”，同时提升中小企业的生产力和成功。她表示，她将主导识别职业危害的过程，降低事故率和严重程度，并基于将在公司内部进行的评估改善工作条件。因此，申请人声称其拟从事的事业将减少中小型企业与伤害相关的预算，产生实质性的积极经济效应，并直接雇用15名个人。

在否决申请的决定中，审理主任确认并讨论了申请人提交的商业计划书、更新声明、意向书和行业文章。审理主任的决定还具体考虑了申请人在其声明和商业计划书中概述的拟从事事业。尽管如此，审理主任认定申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，以及将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定申请人未提供足够证据以确认其拟从事的事业是否将产生实质性的积极经济效应，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟萧条地区。Id. at 890。本办公室在考虑国家重要性时的重点不在于行业本身；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在确定拟从事的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。Id. 在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，并且“ [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。 ”Id. 本办公室还指出，“ [一]项事业具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。 ”Id. at 890。正如审理主任所指出的，记录并未显示申请人具体拟从事事业的影响将足以超出其自身公司及其客户，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域或行业、美国经济或社会福利。

因此，我们采纳并确认审理主任关于拟议事业的国家重要性的分析和决定，此为国家重要性豁免须满足Dhanasar先例决定第一项要件的要求。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并确认下级决定的做法“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国联邦上诉法院的立场，裁定上诉裁判者可以采纳并确认下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考量 ”）。由于申请人未满足Dhanasar的第一项要件，我们认定其未能确立国家利益豁免的资格，亦未能以自由裁量方式证明其应当获得该豁免。

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。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，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，我们认定其未能确立其有资格或以自由裁量方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。