JUL082024_11B5203 · 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：31660486 日期：2024年7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）

申请人是一名健康审计师和企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免附属于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求。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驳回了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的 EB-2 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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。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。

I. 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基础 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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。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授予国家利益豁免：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定在性质上属于自由裁量）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第 889 页。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。2 有待确定的其余问题是，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。申请人拟担任健康审计师并设立一家咨询公司，以改善美国公司的工作环境。申请人计划开发一种审计模型，用于识别劳动缺勤的原因、预防与工作相关的疾病和安全危害，并提升美国工人的职业健康水平。

在评估 Dhanasar 的第一项要件时，审理主任认定，尽管申请人证明了拟议事业的实质价值，但她未能证明其国家重要性。3 具体而言，审理主任认定，申请人未能证明其审计模型将对该领域产生与国家重要性相称的广泛影响。审理主任还认定，证据不足以证明存在显著积极经济影响的潜力。审理主任指出，所提交的证据强调的是该领域或行业总体上的重要性，而非申请人具体拟议事业的重要性。经重新审查，我们同意审理主任的结论。

申请人在上诉中主张，审理主任忽视了证明该事业国家重要性的书面证据，例如“ 与申请人的具体事业及其国家相关性相一致的大量报告、文章和政府举措 ”。然而，这些文章和报告提供的是工作场所职业健康与安全领域的一般性概述，并未讨论申请人事业的具体性质，也未讨论将对领域产生广泛影响的创新审计模型的细节。仅仅在一个重要领域工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在前瞻性影响 ”。同上。

2 记录显示，申请人持有相当于两个独立的美国学士学位的外国同等学历，分别为体育教育和工商管理，以及一个美国健康管理硕士学位。
3 审理主任未分析 Dhanasar 框架的第二项或第三项要件，指出由于申请人未在第一项要件下确立资格，她未能证明国家利益豁免的资格。

在此，审理主任恰当地指出了记录中关于联邦政府或其他相关国家机构对申请人具体提案的兴趣方面存在的证据不足。在 Dhanasar 中，我们赋予“ 来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的、描述高超音速推进研究相对于美国战略利益重要性的具有证明力的专家信函 ”以及“ 描述美国政府 Dr. Dhanasar 具体研究兴趣的详细专家信函 ”以重大权重。同上，第 892 页。然而，申请人未提供类似证据，例如详细说明其具体事业如何影响作为国家举措主题之事项的专家意见证据或政府实体信函。这些文章和报告均未具体提及申请人的事业，也未讨论政府在推广使用申请人创新或解决方案方面的利益。

申请人主张，其事业将“ 为公司提供充分监测和控制工人职业健康的工具 ”，并“ 通过生成统计报告、计划和方案作为公共卫生和职业健康领域研究的输入，为该领域的进步作出贡献 ”。但申请人并未表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国已经可用并在使用的那些方案或方法，正如 Dhanasar 所设想的那样：“ [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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”申请人提供了其于 2014 年为[已隐去]创建的审计流程的示例，4 但记录未提供任何支持性证据说明该审计模型或流程如何在该领域产生广泛影响。申请人前工作同事随附的推荐信总体上赞扬其作为哥伦比亚合同健康审计师的技能和成就，但未讨论申请人未来的事业或归因于申请人的、将产生达到国家重要性水平的广泛影响的特殊方法。

申请人进一步主张，审理主任错误地过度强调其事业的地理范围。尽管我们同意申请人的观点，即 Dhanasar 中所述的影响“ 并非仅聚焦于地理范围 ”，但申请人未提供有说服力的例证说明审理主任在决定中过度强调了事业的地理范围。在 Dhanasar 中，我们指出，“ 具有雇用美国工人显著潜力或具有其他显著积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区 ”或“ 即使是以美国某一地理区域为关注点的创业和事业 ”也可被视为具有国家重要性。同上，第 889-90 页。因此，审理主任关于“ 申请人未证明……对区域或国家经济的利益 ”达到“ 显著积极经济影响 ”程度的陈述，符合 Dhanasar 的分析框架，并不构成申请人所称的“ 滥用自由裁量权 ”或“ 新颖标准 ”。

申请人还主张，审理主任错误地依赖“ 雇员人数及其将获得的薪资 ”，而未解释“ 某一支付程度或某一拟雇用劳动者人数是应作为基准加以考虑的数字 ”。正如申请人所指出的，“ significant ”和“ substantial ”等词在 Dhanasar案中并未定义，但我们不采信申请人的主张，即雇用十七名美国劳动者“ 在……方面已足以满足该标准的平实语言

4 申请人提交了一份简历，表明她于2012年1月至2014年7月在哥伦比亚为___担任审计专业人员。

“结合记录中关于上述雇用美国劳动者可能性的充分基于预测的证据。”申请人未提供独立且相互印证的证据，以支持其商业计划中财务和人员配置预测的依据。尽管商业计划中的指标表明申请人的公司具有增长潜力，但记录缺乏客观证据，以证明其业务对地区或国家经济产生的益处将具有“雇用美国劳动者的重大潜力”，或达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。同上。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. at 376。

任何基本经济活动都具有积极影响经济的潜力；然而，申请人未在其拟议事业的活动与任何可证明的实质性经济活动之间提供足够直接的关联。我们在Dhanasar案中认定，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。Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。同样，我们认定，申请人未证明其在本案中的拟议事业将充分超出其客户和雇员的范围，从而更广泛地影响地区或国家经济。

最后，申请人主张，“专门为本项要件提交的证据均未得到分析，而只是被笼统提及并在没有充分理由的情况下被忽视。”然而，我们认定，审理主任已确认并分析了记录中的各种文件，但总体上得出结论认为，证据的质量缺乏支持该事业国家重要性的证明价值。为确定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；另见Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

基于上述，我们认定申请人未证明拟议事业的国家重要性，且不符合Dhanasar案的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留关于其是否符合Dhanasar案其余要件的资格问题。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结论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，我们认定其未作为自由裁量事项证明符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。