JUL172023_03B5203 · 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：27441918 日期：2023年[已隐去]月17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）

申请人是一名职业健康与安全管理领域的健康与安全工程师，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可以行使裁量权批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

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符合国家利益豁免的条件。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。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（de novo）。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

为证明符合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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对职位offer要求“ 符合国家利益 ”的裁量性豁免。同上。虽然法规和相关条例均未界定“ 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案指出，USCIS可以作为裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。2

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。上诉中需要确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录最初包含一份陈述，申请人在其中对其事业描述如下：

我在美国的计划是继续我的职业生涯，在职业健康与安全管理领域为一家美国公司或部门担任安全工程师。在那里，我可以制定和执行安全合规标准，帮助公司遵守工作场所健康与安全法规。此外，我可以就涉及施工流程、安全和事故预防实践的大型项目提供不可或缺的指导。我可以审查新机器和设备的计划和规格以确保安全合规。我还可以进行工作场所检查，识别和纠正潜在危险，以及指导安全装置的安装……我的具体事业将通过以下方式对美国产生潜在影响：

- 填补因该领域对安全工程师需求旺盛而空缺的职位；
- 制定和加强工作场所健康与安全标准、政策和实践；
- 建议改变工作场所流程以加强工人安全；
- 就工作场所健康与安全标准的最新趋势和更新向管理层提供建议；
- 执行并确保遵守任何职业健康与安全法规；

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裁量性质）。

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

- 减少伤害工人、危及环境并造成财产损失的工作场所事故；
- 增加美国就业创造、保留和税收收入；
- 为美国GDP做出贡献。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了一封强调其作为工程师资格的说明信。该信还提供以下内容：

[申请人]对美国和中国台湾商业市场有第一手了解。这对美国具有实质价值，因为它对商业活动、商业行业、外国直接投资以及最终对美国经济产生连锁效应……[I]重要的是要注意，[申请人]正在美国发展一项业务，通过该业务他将利用其业务发展和营销知识为国家带来显著的经济利益。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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。”同上。本办公室还指出，“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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“潜在前景影响”的证据。在Dhanasar案中，本办公室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。同上，第893页。

尽管审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。虽然记录包含讨论申请人资格和与申请人领域相关问题的支持信，但这些信件未提供见解或以其他方式阐明申请人的事业，也未包含证明该事业国家重要性的客观证据。同样，虽然记录包含讨论全球化、员工保留、商业运营创新、移民创业和国际投资益处的行业报告和文章，但这些信息性文件并未具体涉及申请人的事业，也未证明申请人的个人业务将如何以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。

审理主任还注意到申请人的事业明显从寻求在组织就业的工程师转变为经营自己公司的企业家；RFE回复显示申请人打算在佛罗里达州[已隐去]创办自己的企业，作为职业健康与安全领域的顾问。审理主任认定，记录未能证明申请人事业的任何经济利益将超出其业务的直接客户范围，对美国经济产生重大积极影响，记录也未能

证明申请人的工作将在该行业产生更广泛的影响。审理主任认定申请人未证明其事业的国家重要性。

在上诉中，申请人主张USCIS“错误地否决了”申请，并“施加了超出条例规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。3 申请人还主张（未进一步解释）审理主任适用了比优势证据更严格的证明标准4，并无视提交的证据。申请人提供了一份书面论证意见，其中关于其业务陈述如下：

[该]公司将专门提供高质量的专业职业健康与安全咨询、服务和培训。这些至关重要的健康与安全服务和咨询将使美国企业能够符合美国市场职业安全与健康管理局（OSHA）所确立的程序。上诉人的公司将对职业健康与安全管理行业产生影响……[并]准备提振美国多个州的地方经济，特别是服务不足的商业区域。这有可能吸引投资，并在未来数年内扩展至全美国……[该公司]将挺身而出并产生影响，为美国工人创造就业机会，并帮助当地社区为该地区带来投资。

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件证明拟议事业的全国重要性。

申请人对拟议事业的初始描述并未表明有成立公司的计划；申请人最初打算作为“公司或部门”的直接雇员提供服务。在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一份商业计划书，通过其公司拟提供的服务来描述其拟议事业：

[该公司]将提供一套旨在拯救生命、促进就业创造并减少因工伤损失时间的综合服务。这一服务组合最终将惠及美国最宝贵的资产：人民及其家庭……[该公司]将提供涵盖安全咨询、实施和培训的服务组合。该公司将首先专注于建筑行业，随后扩展至铁路业务。[申请人]计划提出明确的方法，以应对个人防护装备（PPE）的使用、噪音控制、人体工程学及其他程序等主题，包括……OSHA批准和要求的相关程序。

在上诉中，申请人的书面论证意见包含对其拟议事业的以下描述：

3 上诉必须具体指明不利决定中的任何法律结论错误或事实陈述错误。参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
4 参见INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“更可能 than not”即事件发生可能性大于50%）。

像上诉人这样的业务开发和销售专业人员，对公司的财务稳定至关重要——他们负责确保公司维持运营，而他们主要通过将商业战略与能引起消费者共鸣的销售、定价和营销策略（包括整体市场经济）相协调来实现这一点……由于与客户的直接互动，业务开发人员和销售人员也具有独特的优势，能够将基于市场的 intelligence 反馈回企业，进而用于帮助改进服务、产品或相关业务流程。

该书面论证意见进一步解释了申请人拟从事的工作：

如所提供证据中所述，上诉人将为美国组织创造价值。他将通过改善绩效来实现这一点，方法是就利用受尊重的行业方法论优化业务流程提供客观建议，以及实施有效的业务开发、销售和营销技巧。这反过来将使美国公司能够维持成功的商业方法论，充分应对行业变化，同时使美国公司对经济衰退更具韧性——它们将更有能力应对经济衰退。更重要的是，上诉人为美国公司优化业务职能的拟议事业还将直接影响国内就业市场，因为行业模式的改善最终会带来更高的商业需求以及新就业机会和劳动力可靠性的增加。

除了补证通知回应中包含的申请人拟议事业描述与初始提交材料中所述事业存在显著差异之外，上诉书面论证意见中描述的事业似乎也与补证通知回应中描述的事业不同。尽管该书面论证意见最初提到申请人作为工程师的经验，但随后将申请人认定为推动美国公司成功的众多“ 业务开发人员和销售专业人员 ”之一。该书面论证意见使用“ 销售扩张 ”、“ 市场策略 ”和“ 盈利市场 ”等术语来描述申请人的拟议事业。该书面论证意见对申请人角色的描述如下：

业务开发专业人员的角色是充当企业与各个市场之间的 conduit。有效的销售团队不仅会向目标客户传达和销售公司产品的价值，还会持续收集、综合和传播关键的市场情报，以帮助企业创新、定义和重新定义商业战略。业务开发专业人员天生最有能力帮助防止初创企业或新小型企业失败。

记录目前似乎包含三个处于不同发展阶段的拟议事业。记录中的证据最初将申请人的事业描述为向单一雇主提供其健康与安全专业知识。补证通知回应将事业转向涉及经营咨询公司的创业 venture。目前，上诉书面论证意见以模糊和笼统的措辞提出申请人向未知实体提供业务增长和营销策略的事业。我们认定，补证通知回应和上诉书面论证意见均提出了关于拟议事业的新事实，而该事业对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求受益人

寻求就业类移民分类者必须在签证申请提交之日具备必要资格。另参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人成立公司的计划是在提交日期之后提出的；因此，修改后的事业不能追溯性地确立资格。此外，上诉书面论证意见对申请人拟从事的工作角色提供了令人困惑的概述，因此又与申请人最初拟议的事业存在另一处偏离。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。申请人未提供明确且一致的拟议事业描述，以致无法对该事业是否具有实质价值和/或全国重要性进行有意义的分析。基于这些理由，该申请不得获批。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。参见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 ”）；另参见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

申请人未能证明其提出了具有实质价值或全国重要性的事业。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，其未能确立有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。该申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。