JUL222024_05B5203 · 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

案卷编号：32293981 日期：2024年7月22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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

德克萨斯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的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、从而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。

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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的高级学位专业人士或个人。该法第203(b)(2)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，但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：

- 拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟从事的事业，申请人最初表示其打算“担任美国公司和实体的可持续发展顾问，分享我的深厚知识和实践经验，为实现可持续发展目标议程提供方案性解决方案。”在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了公司设立文件以及一份“个人计划”，其中称：

[申请人]致力于为美国企业提供专业的内部项目可持续性和环境咨询服务。利用其专业知识……申请人将能够提供专家咨询服务，包括制定深入的计划，同时进行头脑风暴、预测预算、估算时间表，并管理项目的所有阶段。申请人具备出色的组织能力和分析头脑，这将帮助其确保所有项目按时、按要求并在预算内交付。

作为可持续发展专家，[申请人]将就其客户的环境问题管理事项提供专家评估和咨询服务。在此过程中，[申请人]将在减少工业、商业和政府举措对环境的负面影响方面发挥不可或缺的作用。[申请人]将评估现行环境政策，通过全面审计管理系统和流程，并测量客户组织场所内外的环境污染。[申请人]将努力帮助其客户设计和实施高效的系统与流程，以减轻当前和未来的环境损害。其还将专注于提高组织对保护、可持续性及其他环境相关事项重要性的认识。[申请人]的主要目标将是帮助客户应对快速变化的可持续性格局，并识别积极变革的机会。

记录中包含有关美国废物与回收、西雅图和奥斯汀的废物流管理与转型、可持续发展目标、气候行动与可持续性以及可持续发展专家的信息。此外，申请人提供了讨论可持续发展益处、企业应拥抱可持续性的原因、气候韧性的联邦资助、南佛罗里达生态系统恢复工作组以及环境正义的文章。其还提交了拜登政府关于“保护

公共卫生与环境及恢复科学以应对气候危机”和“通过联邦可持续性促进清洁能源产业和就业”的行政命令。我们同意审理主任的意见，即所提交的文件证明申请人的事业具有实质性价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业的整体重要性或保护环境的价值；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其具体拟从事事业的潜在预期影响。

申请人还提交了来自B-M-P-、L-C-、D-E-、A-C-S-、J-A-A-G-、E-W-M-J-、C-A-W-、R-G-R-G-、J-S-R-和G-M-的支持信，讨论其环境可持续性咨询能力和经验。此外，其提供了来自T-V-、K-M-A-、C-F-、A-D-、D-M-和R-T-M-的信函，反映对其咨询服务的兴趣。申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民本人”。Id. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了来自_____数学兼职教授A-A-博士的“专家意见书”，以支持其国家利益豁免。A-A-博士主张，申请人拟从事的工作具有国家重要性，因为其可持续发展专家的通用职业和环境咨询行业有助于我国的经济、社会福利、政府举措、公共卫生和环境可持续性。再次强调，此处的问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。该咨询意见并未证明，申请人按其拟从事事业所设想对其公司运营的日常管理以及为客户提供环境咨询服务，如何达到国家重要性的水平。A-A-博士的信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人具体拟从事的工作在其行业中具有更广泛的影响，或对我国产生表明其国家重要性的实质性积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟从事事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业具有超出其“企业及其商业伙伴、联盟和/或客户或顾客，以更广泛地影响行业或领域”的影响。审理主任还认定，申请人未能表明其拟从事的事业将“在某一地区雇用大量劳动力，或通过就业水平、税收或商业活动为某一地区或国家提供实质性经济利益”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业影响政府实体已描述为具有国家重要性且属于国家倡议主题的事项。他援引《清洁空气法》、《清洁水法》、《巴黎协定》和《美国就业计划》，并主张其事业将通过促进美国温室气体和整体环境污染物所需的减排，支持政府“与环境相关的行动”。

申请人还主张，其事业将“特别是在南佛罗里达增强社会福利和文化丰富”。他表示，其事业提供“对自然和自然资源保护的协助”，促进“已被证明能创造就业和增加财富的绿色能源解决方案”，并提供“可减少环境污染物的环保意识实践”。此外，申请人声称，其“作为可持续发展顾问的工作将为其客户带来更高利润，从而为美国工人提供更多就业机会。这必然改善社会福利，因为更多人将加入劳动力队伍，进而为税基做出贡献，惠及所有美国人。”他进一步主张，其公司的服务“有助于南佛罗里达地区的商业和政府行为者降低成本 and 污染水平，并支持现有政府倡议和政策。”

然而，申请人未提供证据证明其环境可持续发展咨询工作将达到具有国家重要性的规模。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响，而未提供证据证实此类主张，是不够的。在此，申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其行业中产生更广泛影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供可持续发展和环境咨询服务，但他未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域、环境可持续发展咨询行业、社会福利或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对我国具有其他重大积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人咨询项目对区域

或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。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)（“ 法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，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，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。