JUN212023_01B5203 · 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：27366512 日期：2023年6月21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）

申请人是一名环境经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请（并因此对劳工证）的豁免。

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资格。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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证类别的资格，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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明符合EB-2资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。同上。虽然法规和相关条例均未定义“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框架。Dhanasar指出，USCIS可作为酌情事项，[1] 在申请人证明以下内容时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人于2010年在巴西获得环境管理学士学位。2017年，她完成了为期120小时的“职业安全与健康法律责任”培训课程。自2010年起，她在巴西的多家雇主处工作，先是在一家咨询服务公司担任环境分析师，随后在一家制药公司担任同一职位。2013年，她开始在一家环境咨询公司担任合规、战略和交易项目协调员，从事与并购相关的环境尽职调查和场地评估以及健康与安全合规审计。2018年，其雇主的美国关联公司将申请人以L-1B非移民身份带到美国。申请人在2020年10月仍处于有效L-1B身份时代表自己提交了本申请。2021年，申请人开始为一家开采农业用矿物的美国公司工作。在担任环境健康与安全外联项目管理负责人后，她于2022年被晋升为企业环境项目经理。

记录表明，申请人符合拥有相当于高级学位的渐进式学士后经验的专业人士类别成员资格。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人在随申请提交的陈述中描述了其拟议事业：

我将运用我的技能和知识……在职业健康与安全领域担任环境经理，造福美国组织和工人。最终，这项工作将积极提升所有需要我专业服务的组织的健康与安全、一般运营、盈利能力和战略管理。我在美国的职业规划是担任环境经理，在那里我可以减少危害并确保各行业的安全工作环境。我可以协助进行健康与安全评估，检查工作场所和机械的潜在危害，并确保遵守所有州和联邦法律。我还打算开设自己的健康与安全咨询公司。

我的具体事业可能通过以下方式影响美国：

• 为美国组织制定职业和环境健康与安全程序和流程；
• 协助遵守现有和新的环境及职业健康与安全法规。
• 在急需我这种水平健康与安全专业人员的农村和经济欠发达地区工作，在那里我可以促进职业成长和专业发展；

• 培训新专业人员，为职业健康与安全领域的美国工人创造就业机会；
• 改善美国组织的工作条件，并尽量减少因工伤事故和伤害导致的缺勤。

在另一份陈述中，申请人表示：

一般而言，环境经理负责减少危害并确保各行业的安全工作环境。他们协助进行健康与安全评估，检查工作场所和机械的潜在危害，并确保遵守所有州和联邦法律。

环境经理制定程序并设计系统，以保护人们免受疾病和伤害，保护财产免受损害……。

他们还调查工业事故和伤害……。

职业健康与安全是公共卫生领域，研究工人群体中疾病和伤害的趋势……。

[申请人]有能力向美国的企业和工人提供健康与安全培训和指南。

在申请表格上，申请人表明其预期职业的标准职业分类（SOC）代码为19-2041。申请人还提交了劳工部O*NET OnLine数据库中该SOC代码摘要报告的打印件。该打印件将该职业确定为“环境科学家和专家，包括健康”。然而，该打印件中描述的职业似乎与申请人预期的环境经理职业非常不同。环境科学家“[进]行研究或开展调查，以识别、减少或消除影响环境或公共卫生的污染物或危害来源。”申请人还提交了有关污染和气候变化的背景材料。申请人未解释这些材料与其在“职业健康与安全”方面的拟议事业有何直接关系。

审理主任要求提供“[拟议事业的详细描述，[解释]为何其具有实质价值”，并附以“[书]面证据”。

在回复中，申请人表示：“我的职业生涯一直旨在评估与土壤和地下水状况相关的重大环境责任的潜力、环境合规性，以及在并购过程中为大型企业客户尽量减少风险。”申请人重复了先前的断言，即其“在美国的拟议事业将是协助美国组织设计、开发和实施保护美国工人免受疾病和伤害以及避免财产损害所需的整体系统和程序。”她表示，她

打算“协助进行健康与安全评估，检查工作场所和机械，并确保安全的工作环境。”

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人提议开展的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的实质价值，因为她“未能表明拟议事业将如何预防工作场所中的疾病和/或伤害。”本办公室不同意审理主任的结论。虽然实质价值和国家重要性在Dhanasar下同属一项要件，但它们是不同的要素，一项事业可以具有实质价值而不论其国家重要性如何。申请人已指明诸如《职业安全与健康法》等联邦立法，表明联邦政府对促进工人安全的关注。

然而，尽管申请人所在领域个人的集体影响，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其特定拟议事业具有国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。例如，一项事业可能因在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未能证明其拟议事业具有此类影响。对个别雇主或客户有一定益处，但申请人未解释该局部益处如何具有国家重要性。

在另一份陈述中，申请人讨论了“销售经理和业务拓展人员”的贡献，并声称她“将为美国组织创造价值。她将通过改善绩效来实现这一点，方式是就使用受尊重的行业方法优化业务流程提供客观建议，以及实施有效的业务拓展、销售和营销技巧。”然而，申请人拟议担任环境经理，而非销售经理或业务拓展人员，且她未解释关于这些其他职业的信息的相关性。

作为旨在证明其拟议事业具有国家重要性的证据，申请人提交了关于气候变化的背景证据，但她未解释其“保护工人安全与健康”的工作如何与气候变化相关或提供解决方案。

申请人提交了关于“[t]环境咨询行业”的信息，包括关于市场份额、成本以及在该领域经营业务的其他技术细节和挑战的统计数据。该信息并未涉及或证明该职业中个人工作的国家重要性。申请人未解释其证据如何表明

其工作产生的影响将超出其雇主（如果她为一家公司工作）或其客户（如果她作为独立顾问运营）的范围。

审理主任拒绝了申请，称申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任还指出，申请人未确立支持材料的相关性。

在上诉中，申请人称“ 她将增加美国环境工程公司的收入 ”，并“ 创造就业和产生税收 ”。申请人未详细阐述或引用任何具体记录证据来支持这些主张。申请人重复了先前的陈述，即“ [她]的职业生涯一直旨在评估与土壤和地下水状况相关的重大环境责任的潜在可能性、环境合规性，以及在并购过程中为大型企业客户最小化风险 ”，以及她的“ 拟议事业将是协助美国组织设计、开发和实施必要的综合系统和程序，以保护美国工人免受疾病和伤害，并避免财产损失。 ”这些陈述在审理主任拒绝申请时已在记录中，且申请人未解释审理主任的结论如何有误。与之前一样，申请人引用了笼统的、汇总性的国家统计数据，这些数据并未证明其特定拟议事业将在多大程度上惠及美国企业、环境、经济或工人安全。

申请人未提交一致的证据来证明其拟议事业的国家重要性，甚至未证明其确切性质。如上所述，她的陈述往往侧重于工人安全，我们认可这是一个有价值的领域。但她还提供了关于气候变化和销售管理的信息，且记录在她是作为独立顾问还是作为一家公司的雇员（自2021年以来她一直如此）行事方面并不一致。这些分歧的主张不允许我们得出结论认为她已按照Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889的要求提出了具体的拟议事业。

基于上述理由，申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性。鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，以表明她完全满足Dhanasar国家利益测试的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留论证。2

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

2 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。