MAY162024_06B5203 · 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：31144792 日期：2024年5月16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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及附属于该EB-2分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。

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。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，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定义“ 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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 另见 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本质上属于自由裁量）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、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议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示她计划“从事工业工程和职业风险管理与创新，专注于质量、环境管理、职业健康与安全以及创新业务管理系统领域”。她声称她打算“实施并创建一家商业咨询公司，为美国中小企业提供负担得起的服务，改善美国工人的工作生活质量，提供更安全的工作环境，并改善减少污染的环境影响管理”。申请人进一步表示：

我将能够全面帮助与我公司咨询的公司，提供高水平的商业咨询服务，这将使中小企业能够优化其组织结构，减少其环境影响，减少其工人的缺勤率，从而保证实现其目标，提供坚实的结构，使其能够接触到与大型公司需求相一致的更广泛的客户组合，并增加其市场份额和美国商业销售业绩……

她还指出，____将提供以下服务：

1. 战略规划的设计与制定
2. 按流程设计运营模式
3. 设计机构风险地图
4. 设计业务管理系统
5. 编制环境管理计划以减轻环境影响，计算碳足迹
6. 识别风险以预防职业事故和疾病
7. 对高风险活动（如高空作业、危险能量、密闭空间、电离辐射）的公司进行工业流程访问和计划检查
8. 为中小企业提供内部审计服务

此外，申请人声称其事业将“根据增长情况为初级和高级顾问背景的专业人士提供就业机会，预计前3年将至少有20个空缺职位”。然而，这一职位空缺预测缺乏显示其依据的细节或对如何实现的充分解释。

记录包括关于职业健康、工业工程师、恶劣工作条件的负担、健康与安全管理的经济效益、职业健康与安全专家和技术人员、佛罗里达机会区、美国小企业状况、美国国内生产总值、小企业作为美国经济活动贡献者、创业失败的首要原因、小企业对应对气候行动的担忧，以及通过供应链改善安全与健康的实践的信息。此外，申请人提供了讨论推荐实践和健康计划、美国对安全专业人士的需求、小企业创造就业和经济增长的方式、破产对美国消费者的影响、美国经济衰退的可能性、美国职业安全与健康管理局以及导致小企业失败的因素的文章。她还提交了关于白宫保护工人健康与安全、投资小企业、清洁制造以及保护工人和社区免受极端高温影响的倡议的信息。

我们同意审理主任的意见，即提交的文件证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业的整体重要性或小企业的一般价值；相反，我们关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍必须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自 J-A-P-M-、L-M-C-F-、L-E-O-T-、A-M-R-B-、N-T-、P-J-T-、G-E-R-D- 和 M-B-A-P- 的支持信，讨论其工业工程知识、环境和职业风险管理能力以及商业经验。此外，申请人提交了来自 J-F-G-L-、F-G-、M-S- 和 O-D- 的信件，反映对利用其公司咨询服务的兴趣。申请人的技能、知识和在其领域的先前工作，以及潜在客户的兴趣，涉及 Dhanasar 框架的第二项，“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项下是否具有国家重要性。来自申请人同事和潜在客户的信件不包含足够的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业“ 将对更广泛领域产生潜在的预期影响或以其他方式具有达到国家重要性水平的影响 ”。此外，审理主任表示，申请人未能表明“ 其公司将运营的地区经济萧条，将在该地区雇用大量工人，[或]拟议事业将为该地区或其人口提供重大经济利益 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 雇用20名美国工人足以满足该标准的字面含义，结合记录中提供的关于所述雇用美国工人可能性的充足预测性证据 ”。然而，申请人未在记录中指明这一“ 充足的预测性证据 ”。她也没有充分阐述其雇用预测或提供支持需要20名员工的证据。未经支持的

主张和推测没有证据价值，不足以证明提交方已满足其举证责任。见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)。

申请人进一步主张，其拟议事业“ 与对美国政府的三个至关重要的问题相一致：支持中小企业的发展壮大、减少商业部门造成的环境影响，以及保护美国工人的健康与安全。 ”她声称其事业“ 旨在帮助中小企业识别其环境影响并加以减少 ”，并协助“ 中小企业发展更安全的工作环境，使其能够改善工人的生活质量、减少缺勤，并提高其企业的生产率和经济效益。 ”

然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以足以达到国家重要性水平的规模运作。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。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何能够在其领域产生更广泛的影响，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 Dhanasar 案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [a]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。我们还指出，“ [a]一项具有雇用美国工人的重大潜力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，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供咨询服务，但她未提供充分的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 案中，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未来客户之外，以影响其行业；工业工程、环境管理或职业健康与安全领域；或更广泛的美国经济，达到与国家重要性相称的水平。

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重大潜力，或否则对我国具有重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国任何其他地区提供重大经济利益。申请人未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

基于上述理由，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)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果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)（在申请人否则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国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权上值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代的依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。