NOV212023_04B5203 · 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：28962799 日期：2023年11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）

申请人是一名职业健康与安全企业家，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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需工作邀请要求（因而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。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。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。

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移民分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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。如上所述，审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格。基于申请人在多米尼加共和国获得的医学博士学位，以及记录中显示该学位等同于美国的第一专业学位，本办公室同意该认定。

一旦申请人证明其符合该分类的资格，申请人还必须确立其符合“ 符合国家利益 ”而酌情豁免工作邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 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，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：1）拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；2）该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及3）权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。申请人拟在美国建立一家咨询企业，以提高职业健康与安全标准并确保遵守健康与安全法规。审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明该事业的国家级重要性、她处于有利地位以推进该事业，或权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

关于申请人是否证明了该事业的国家级重要性，审理主任详细讨论了申请人的商业计划，并认定该计划未证明该事业将产生重大积极经济影响。审理主任还讨论了所提交的文章和报告，但指出它们总体涉及职业健康与安全及其他相关主题，因此未证明该事业的国家级重要性。审理主任认定，尽管证据显示申请人打算提供咨询、培训和建议服务，且该公司有增长和创造就业的潜力，但记录未证明其益处将超出该公司而惠及经济或更广泛领域。

在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如源于某些改进的制造工艺或医学进步的影响，可能具有国家级重要性。同上。此外，具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家级重要性。同上，第890页。

在上诉中，申请人主张审理主任在国家级重要性认定中未充分考虑拟议事业的所有要素。申请人称，虽然建立其公司是其拟议事业的“ 关键方面 ”，但这只是该事业的一个要素。申请人称，审理主任仅考虑了建立企业的潜在经济影响，而未考虑商业计划还“ 说明了她将专门在职业健康与安全领域提供全面的咨询、培训和建议服务 ”。因此，申请人主张，该事业“ 对改善美国工人的职业健康与安全具有影响 ”。申请人还主张，审理主任未分析“ 所提交的任何其他证据或回应申请中提出的任何要点 ”。申请人指出，USCIS规章要求否决决定说明否决的具体理由，并主张审理主任在此未充分做到。

首先，本办公室不采信申请人关于审理主任未考虑拟议事业所有要素的主张。申请人未在上诉中充分说明审理主任忽略了其拟议事业的哪些方面，且本办公室注意到审理主任明确承认申请人寻求提供咨询、培训和建议服务，旨在改善工人安全。此外，经对记录重新审查，本办公室总体上同意

1 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

审理主任对拟议事业的定性。如果申请人的主张是审理主任未接受其关于该事业将广泛改善工人安全的无支持主张，则本办公室指出申请人负有举证责任以证明资格，Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页，且本办公室认定需要额外的书面证据来证明该主张。

本办公室也不同意申请人关于该决定不够详细以及审理主任未充分考虑证据的主张。相反，审理主任的决定引用了记录中的具体信息，并包含得到Matter of Dhanasar措辞充分支持的认定。例如，为支持该主张，申请人特别指出一份关于工作场所伤害经济成本的职业安全与健康管理局（OSHA）报告以及一项关于保护工人健康与安全的行政命令，申请人主张二者均证明该事业的国家级重要性。但审理主任特别讨论了所提交的文章和报告，并认定它们涉及整体工人健康与安全问题，因此未证明该事业的国家级重要性。

申请人还试图将记录中的媒体文章与Matter of Dhanasar中提交的证据相类比，称Dhanasar中的申请人也使用媒体文章来证明国家级重要性。但在Dhanasar中，媒体文章讨论了申请人具体拟议事业——继续研究高超音速推进系统的设计与开发——的国家级重要性。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第892页。记录还包括“来自学术界、政府和行业担任高级职位人士的具有证明力的专家信函”，描述了这一具体研究事业的国家级重要性。同上。

此处情况并非如此。虽然此处的文章和报告有助于证明工人安全总体上的重要性，但它们未证明申请人拟议事业——建立企业并提供与工人安全相关的咨询和建议服务——具有国家级重要性。本办公室同意审理主任的观点，即在确定国家级重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“[非公民]拟从事的具体事业”。参见同上，第889页。

总体而言，本办公室认定申请人的主张不能推翻审理主任的认定，也不能证明拟议事业的国家级重要性。尽管申请人在上诉中主张审理主任未充分或适当分析记录中的证据，但这些主张未得到记录支持。

由于申请人未能按照Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留我们就记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。