OCT032023_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：2844623 7 日期：2023年10月3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）

申请人是一名工业工程师，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进行国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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分类资格，但申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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予以重新审查。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。

I. 法律

为确立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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然该法及相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可作为自由裁量事项授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。该事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的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。关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 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。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免具有正当理由。

最初，申请人主张其“ 拟从事的事业是通过提供有关综合管理体系——健康、安全、环境和质量（HSEQ）的咨询、审计和培训，以生产和物流系统改善美国组织和公司的绩效。 ”他表示，其事业将“ 按照国际职业法规推进企业的综合体系，并通过改善中小型企业（SMEs）在降低制造成本、提高物流效率以及保障员工健康和安全等方面的绩效，促进中小型企业（SMEs）的发展[原文如此]。 ”在一份题为“ 个人陈述 ”的文件中，申请人详细说明：“ 我项目的主要目标是在佛罗里达州的以下城市开展活动：lII I ”。他进一步主张，其“ 项目将通过创建一家公司来实施，该公司的主要活动是提供综合管理体系——HSEQ方面的咨询、顾问、审计、实施和培训服务。 ”申请人还在其个人陈述中附上了其拟设立公司的组织架构图，表明他将担任“ 首席执行官 ”，直接监督三名员工，每人均名为‘ I I，职位名称为“ ISO经理 ”，且每名 又依次监督两名未具名的I I员工，职位名称为“ 顾问 ”，共计10名员工。

本办公室注意到，申请人关于将雇用并直接监督三名均名为1 I且职位名称均为“ ISO经理 ”的个人的主张，令人对其在提交申请时对拟从事事业的描述的真实性产生怀疑。记录中不包含具有证明力的支持性文件，以证明申请人将为其初创咨询公司直接监督三名姓名相同、且具备相同知识、技能和能力以履行相同职位名称工作的个人。对申请人证据任何方面的怀疑，均可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在提交申请时即确立所请求福利的资格）。因此，对申请人在提交申请时对拟从事事业描述的怀疑，降低了拟从事事业初始描述及

为支持表格 I-140（外籍工人移民申请）而提供的其余证据的可靠性和充分性。参见同上。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申，他“ 打算帮助中小型企业实施综合的健康、安全、质量和环境管理体系，从而对运营程序进行有效管理，促进企业持续改进及其经济增长。 ”他进一步表示，他将“ 实施量身定制的解决方案，以满足客户和其他相关方的具体需求，降低工作场所发生严重、轻微或致命事故的概率，减少机械、基础设施和环境的损害。 ”

审理主任认可了申请人的RFE回应；然而，审理主任认定，“ 没有证据表明该事业具有雇用美国工人的重大潜力，或该事业将产生实质性的积极经济影响 ”，并援引 Dhanasar 26 I&N Dec. at 888-90。审理主任进而认定，记录未能证明申请人提供健康与安全咨询服务这一拟从事事业将“ 使除潜在公司及其客户以外的任何人受益 ”。审理主任最终认定，“ 申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性。 ”审理主任还认定记录不满足 Dhanasar 第三项要件，尽管审理主任认定记录满足 Dhanasar 第二项要件，且“ 拟从事的事业具有实质价值 ”，符合 Dhanasar 第一项要件的要求。参见同上 at 888-91。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地“ 将申请人的拟从事事业与其拟从事的就业相混淆 ”。申请人重申，他“ 打算创办一家企业，与美国企业合作，在其中提供综合管理体系——HSEQ方面的建议、咨询、审计、实施和培训服务——记录经验和良好实践，并将其应用于商业行业，从而为美国组织带来显著的改善。 ”他还重申，他打算“ 支持美国的小型企业实现经济和组织上的进步，同时不忽视与其组织管理以及员工健康和安全相关的影响。 ”申请人还在上诉中表示，记录“ 包含大量文件，通过初始申请和RFE回应中提交的个人陈述，佐证了申请人拟从事事业的经济效益。 ”申请人还提及记录中关于组织发展一般性信息的出版物，审理主任在决定中对此进行了讨论，认定这些出版物未说明拟从事事业如何可能具有国家重要性，但承认“ 然而，这些文章确实证明了拟从事事业的实质价值。 ”

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性、符合第一项要件的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

我们首先注意到，申请人在上诉中依赖记录中关于组织发展一般性信息的出版物，属于依据不当。如前所述，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。关于组织发展一般性信息的出版物并未涉及申请人、其拟从事的具体事业，以及该具体事业如何可能“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。因此，关于组织发展一般性信息的出版物未能证明拟从事的事业如何可能具有国家重要性。见同上。

至于申请人声称在上诉中提供了“ 充分文件以佐证[其]拟从事事业的经济利益 ”的个人陈述，我们再次指出，随 I-140 表提交的初始个人陈述使记录中申请人陈述的真实性受到质疑，从而降低了拟从事事业初始描述以及为支持 I-140 表而提交的其余证据的可靠性和充分性。见 Matter of Ho，19 I&N Dec. 第591页；另见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。具体而言，初始个人陈述表明，申请人将直接监督三名个人，每人均列有相同的职位名称“ ISO 经理 ”。在没有具有证明力的支持证据的情况下，申请人在其个人陈述中能够指认的唯一工人全部同名，且这三名同名工人每人均具备在申请人初创公司中履行相同监督角色所需的知识、技能和能力的可能性相当低。这使申请人初始个人陈述的真实性受到质疑，并因此使其后续个人陈述及整体记录的真实性受到质疑。见同上。

即使记录可能因上述理由而可靠和充分，申请人本人的个人陈述也强调，拟从事的事业可能有利于其自己的公司及其客户，但并未表明该事业如何可能“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，或更广泛的影响，例如“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889-90页。例如，如上所述，申请人为支持 RFE 答复而提交的个人陈述声称，其公司将“ 实施量身定制的解决方案，以满足客户和其他相关方的具体需求 ”，但并未证明满足其中小型公司客户的健康和安全需求——即其满足现有健康和安全要求的需求——如何可能具有超出其客户及其员工的更广泛影响。见同上。同样，尽管申请人在其个人陈述中声称，其事业“ 将协助公司尽量减少不必要的诉讼风险、预防疾病和伤害、最大化收入、提升员工士气、提高客户满意度、保护和维护环境等益处 ”，但这描述的是指导其客户满足现有健康和安全要求，而非 Dhanasar 所设想的那种“ 改进的制造工艺或医学进步 ”。见同上。

反过来，尽管申请人声称他打算雇用自己、三名个人以及佛罗里达州[已隐去]的六名未具名工人，但他并未详细说明他将支付给这些工人的工资或其他有助于确定在这些地点为其实业雇用这10名工人是否具有 Dhanasar 所设想的那种“ 雇用美国工人的重大潜力，或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的细节。见同上。至于申请人声称其事业可能影响其客户对美国工人的雇用，记录同样未证明其事业将使其客户能够雇用的工人数量、这些工人将从事的工作类型、其客户将支付给这些工人的工资、这些工人将工作的地点，以及其他有助于确定该事业是否具有 Dhanasar 所设想的那种“ 雇用美国工人的重大潜力，或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”的细节。见同上。

总之，申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性，符合 Dhanasar 第一项要件的要求；因此，其不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式在实质上符合该豁免的条件。

裁定：上诉被驳回。