OCT242023_08B5203 · 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：28802834 日期：2023年10月24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技术员及企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，记录未能证明申请人有资格获得国家利益下对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免。本事项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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa'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基础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（exceptional ability）的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求（job offer requirement）的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

“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 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（proposed endeavor）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，豁免工作要求将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在美国建立一家职业健康与工作场所安全服务企业，此前曾在巴西担任职业安全工程师。

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任未就申请人是否符合EB-2移民分类的资格作出认定。基于下文所述理由，申请人未能证明其符合基础EB-2分类的资格。

申请人提交了证据以证明其符合持有高级学位的专业人士资格。记录未能证明申请人至少拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人于1987年3月25日在巴西Universidade[已隐去]获得工程师称号；于2000年10月24日在Universidade[已隐去]完成了质量与生产力专业课程——CEQP；并于2008年1月26日在[已隐去]完成了职业安全工程研究生专业课程。他还提交了其在巴西担任职业安全工程师的就业证据。申请人提交了其文凭和专业课程证书的副本、各自的学业成绩单、工作经历证明信，以及GEO Credential Services于2021年10月6日出具的学历评估。该学历评估称，在审查了申请人的文凭、证书及各自成绩单后，“[申请人]至少等同于美国机械工程学士学位。”该评估进一步指出：

本评估基于美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）发布的各种出版物中规定的 placement guidelines（学分转换/入学分级指南），这些指南涉及美国大学入学所需的外国教育学历，包括EDGE数据库……EDGE特别列出四至五年学制的Bacherel/Titulo学位代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

申请人的学业成绩单表明，其工程师称号（titulo de engenheiro）是在1992年至1994年三年学习后完成的，而非学历意见中所列代表达到美国学士学位外国同等学历的四至五年学制。条例的明文规定表明，高级学位同等学历必须包括单一的学士学位，不得以经验替代教育或组合较低

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

教育学历。条例要求五年逐步提升的经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。3 在此，将申请人的教育学历、其工程称号及其专业证书组合起来的评估，不符合条例关于证明单一美国学士学位外国同等学历的要求。

由于记录未显示申请人持有美国学士学位或外国同等学位，申请人未能证明其有资格被归类为持有高级学位的专业人士。

B. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，此为Dhanasar第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人证明了其处于有利地位以推进拟议事业，符合Dhanasar第二项要件；然而，他未能证明权衡之下豁免工作要求将有利于美国，此为Dhanasar第三项要件。4 经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。5

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。

申请人拟建立一家职业健康与工作场所安全服务企业，其将担任该企业的管理合伙人和安全工程师。商业计划书称，该企业将由申请人及另外两名个人拥有，总部设在马萨诸塞州，并在加利福尼亚州和德克萨斯州设有两个未来办公室。该企业将专注于工作安全审计、改善职业安全的咨询、安全项目实施培训，以及

3 在引入EB-2法规时，前移民与归化局（INS）解释说，“ 拟议规则未提供允许仅凭经验替代学士学位或高级学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。针对利益相关方的意见，INS审查了《1990年移民法》，并认定拟议法规符合国会意图。INS表示，“ [该]法和其立法历史均明确表明，为符合第三类下的专业人员资格或第二类下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。 ”INS《基于就业申请的最终规则》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，高级学位专业人员必须至少拥有美国学士学位或单一等同的外国学位。

为中小型公司进行工作环境的人体工程学分析。我们同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业“可能潜在地超出其业务及其客户范围，对更广泛领域产生影响……达到国家重要性水平”。因此，审理主任认定，申请人在满足Dhanasar框架第一项要素中的国家重要性要素方面未履行其举证责任。

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未对提交的证据给予“适当考虑”，具体包括：概述其经验的申请人简历；描述其成就及业务潜在利益的商业计划；证明其在该领域工作的推荐信；以及显示拟议事业的国家重要性和该领域专业人员短缺的行业报告和文章。经重新审查（de novo review），我们认定申请人未能证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要素中的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更可能为真”或“很可能为真”。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80（Comm'r 1989）。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为它将“对美国关键职业活动产生重大连锁效应”，并将成为“美国健康与安全运营和生产力至关重要的方面，[原文如此]这有助于形成收入增强型商业生态系统和以生产力为中心的更繁荣经济。”（着重号省略）。申请人强调其超过26年的“在健康与安全领域逐步积累的经验和敏锐度”及其教育资历，主张其“工作对美国职业健康与安全行业具有广泛影响，具体通过其在关键商业领域内的努力。”（着重号省略）。申请人主张其拟议事业将“通过创造就业和经济稳定”使美国受益。他依据其背景强调，他“为其所服务的组织带来了诸多优势……”通过激发“其所服务公司的经济能力”并优先考虑“客户满意度，确保所有客户与其实际需求相一致，从而增进客户忠诚度”。申请人主张，美国“将受益于投资于像[申请人]这样精通业务的职业健康与安全专业人员，他们了解美国环保组织在经济和政治上具有战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。”（着重号省略）。他主张其“拟议事业将对美国市场产生多重积极影响，从而增强代表国家的商业运营，并促进精简的经济格局”。申请人声称，“考虑到像他这样水准的专业人员无论是否有劳工证都能为国家利益和美国经济做出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。”（着重号为原文所加）。

考虑到像他这样水准的专业人员无论是否有劳工证都能为国家利益和美国经济做出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。”（着重号为原文所加）。

然而，申请人依据其学术资历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性，属于依据不当。其学术资历、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要素，该要素“将焦点从拟议事业转移到外国人身上”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要素下的国家重要性。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。See id. at 889。

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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及职业健康和工作场所安全领域：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”Id. 证据未表明申请人的业务将对职业健康和工作场所安全领域产生更广泛的影响。

随申请一并提交的，有申请人的陈述和一份商业计划，主张其拟议事业基于潜在经济利益具有国家重要性。申请人声称其拟议事业将在服务不足地区为美国工人创造就业，增加美国和地方经济收入，并为美国和地方社区产生税收。该商业计划简要说明，其拟在马萨诸塞州、加利福尼亚州和德克萨斯州的未充分利用商业区（underutilized business zones）设立企业，声称这将为这些未充分利用地区的美国工人创造就业，并有助于这些地区的经济增长。然而，申请人未提供佐证证据支持其主张，即其业务活动将为美国以及马萨诸塞州、加利福尼亚州和德克萨斯州服务不足地区提供实质性经济利益。

商业计划预计，该企业在五年内将雇用26名员工，并将产生超过7.3百万美元的收入。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人关于其职业健康与工作场所安全业务将惠及美国和当地经济的主张，尚未通过独立和客观的证据得以确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国或当地社区带来经济利益。申请人必须用相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. at 376。即使我们假设申请人声称的一切都会发生，记录也缺乏证据表明，在五年期内创造26个工作岗位并产生超过7.3百万美元的收入达到了国家重要性的水平。

申请人的陈述和商业计划主要描述其学术资历和专业经验；企业的所有权及其初始资本来源；所提供的服务；

对职业健康和工作场所安全服务行业预期增长的分析；以及企业预计的营销、人员配置和财务。然而，它未充分记录潜在预期影响，包括所主张的对美国的经济利益。此外，若无充分书面证据证明其作为企业管理合伙人和安全工程师的拟议工作职责将对职业健康和工作场所安全行业产生更广泛影响，而非仅惠及其企业及其拟议客户，申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性已在行业报告和文章中得以证明。这些报告和文章涉及移民和创业精神的经济效益；职业健康与工作场所安全服务；科学和工程领域的预计就业；科学、技术、工程和数学（STEM）领域的外国出生工人；STEM领域合格移民的益处；工程和制造业的劳动力短缺；工程行业的经济效益；运营创新的历史与未来；运营管理；国际公司的重要性；培养全球胜任力；以及外国直接投资和国际投资的益处。我们认可职业健康与工作场所安全行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在职业健康与工作场所安全服务领域工作或创办一家职业健康与工作场所安全服务企业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

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影响的事业，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。所提交的行业报告和文章并未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响或就业创造。

为进一步支持其拟议事业的国家重要性，记录中包括一份来自[已隐去]纽约[已隐去]学院数学兼职教授[已隐去]的意见。为表明拟议事业具有国家重要性，该意见强调申请人的经验将帮助美国企业“ 改善业务运营并提升工作场所安全及员工的健康和福祉，从而促进社会福利，并形成更具生产力和创收能力的劳动力。 ”该意见解释了职业健康与安全行业对各种企业的盈利能力和运营的重要性，以及职业健康与安全行业如何支持与COVID-19大流行相关的国家倡议。该意见并未聚焦于申请人具体拟议事业在职业健康与安全领域具有预期影响，而是聚焦于该行业的重要性，以及申请人作为职业安全工程师的经验将如何在其企业客户公司及其员工的经济和社会方面产生益处。提交专家支持信函并非资格推定的证据

Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。仅陈述申请人的工作将支持一个重要行业，不足以满足 Dhanasar 框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未证明其拟议事业超越其企业及其未来客户，以与国家重要性相称的水平对所在领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，他未证明其作为拟议土木工程咨询企业所有者和总经理拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所主张的经济效益取决于众多因素，且申请人未在其拟议企业的土木工程咨询工作与所主张的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件不足以确立 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的申请人拟议事业的国家重要性，他未证明有资格获得国家利益豁免。由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申请人在第二和第三要件下的资格和上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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要件，我们认定申请人未证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。