SEP232024_02B5203 · 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：33963321 日期：2024年9月23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专家，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合作为特殊能力个人的EB-2移民分类资格。此外，审理主任认定申请人未能证明符合工作邀请要求的国家利益豁免资格。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项提交至本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域属于高等学位专业人士或具有特殊能力。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“国家利益”。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，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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三

- 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，能够推进其拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人的拟议事业是开设并管理一家环境咨询公司，该公司将“改善美国小型、中型和大型公司运营及商业环境中的现行职业健康与安全体系。”2 他解释说，通过其设在马萨诸塞州I I的3企业，他将提供与工作场所安全、健康、环境问题、遵守职业安全与健康管理局（OSHA）标准及其他法规以及绩效改进相关的咨询、培训和技术服务。

关于实质价值，该事业的价值可体现在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等多个领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。本办公室同意申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的要求。据此，本办公室不再审查其是否已证明符合基础EB-2分类资格。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人主张，通过其设在马萨诸塞州的环境咨询公司，他将推动“经济各领域的安全和可持续工作实践”，从而对经济、工人健康与安全、环境保护以及整个社会产生广泛影响。他表示，其拟议事业将通过减少职业危害、改善工作场所健康以及促进可持续性和遵守环境法规，积极影响美国的生活质量。此外，他表示其努力将提高生产力、降低医疗成本并提供新的就业机会。他提交了1970年《职业安全与健康法》的副本，以及有关工伤、职业健康和工作场所安全总体情况、Covid-19

在一份未公开决定中）认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定具有自由裁量性质。
2 申请人在其上诉书面论证意见第二页称自己是“旅游专业顾问”。这似乎是一个错误的引用。
3 其他证据部分称拟设立的公司将位于马萨诸塞州 。公司确切计划地点从记录中无法明确。本办公室还注意到，尽管申请人在初始申请中表明其邮寄地址在马萨诸塞州，但他在上诉中表明其邮寄地址现位于华盛顿特区。这是否影响其在马萨诸塞州创办企业的计划尚不明确。

疫情对工作场所安全的影响、环境健康与安全、美国劳工部对工人安全与健康相关项目的拨款资助、回收利用的经济影响、“ 美国移民与创业 ”以及促进职业安全的就业数据。然而，本案的问题不是这些问题是否具有国家重要性。相反，申请人必须证明其在马萨诸塞州经营职业安全咨询公司的具体拟议事业具有国家重要性。4

在Dhanasar案中，本办公室指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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。本办公室还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人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。

申请人主张其拟议事业将有助于解决环境管理和职业安全领域的职业短缺问题。然而，所称的职业或职业技能短缺并不能使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，申请人强调其在职业安全方面的技能和经验。但申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上 ”。同上，第890页。本案的问题是其所拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还提交了前雇主和同事的推荐信。然而，这些信件并未显示申请人工作的更广泛影响，而是仅限于其具体项目和客户。此外，这些信件涉及申请人先前的工作和成就，更多与Dhanasar框架的第二项要件相关，而非第一项要件。同上，第890页。波士顿一家建筑公司的意向书描述了与申请人潜在合作的无约束力计划，同样未提供关于该具体事业国家重要性的详细信息。
此外，申请人提交了一封来自_____
I 一名兼职教授的专家意见书，该教授讨论了职业健康与安全的重要性、申请人计划设立的公司对中小型公司保护员工和遵守监管要求能力的可能影响，以及高风险行业风险管理的必要性。该信提到申请人有潜力通过就业和经济涟漪效应促进广泛经济增长、推动具有全球影响的可持续商业实践、通过改善工作场所安全和环境保护增进社会福利，并为职业健康与环境安全的一般知识体系作出贡献。该信指出，联邦项目说明了工作场所安全和环境

4 申请人的论点和证据涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性。

可持续性的重要性。然而，该信一般性地讨论了各种主题和议题的重要性，未显示申请人特定拟议事业在该领域的更广泛影响。

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“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，申请人未证明其企业将如何大体上影响该领域并达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未通过支持性文件显示申请人的事业如何充分超出其预期客户和雇员的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或美国经济。

最后，尽管他为拟议公司提供了商业计划，但申请人未提交充分的佐证证据来证实其中的主张和数字。他未证明其商业计划所声称的收入和就业预测——即使可信或合理——具有雇用美国工人的重大潜力，或otherwise 对我国产生重大积极经济影响。尽管商业计划预测第一年销售额为1,290,000美元，第五年增至2,604,376美元，但申请人未确立该数据的重要性，以显示对区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。同样，尽管商业计划声称第一年创造七个工作岗位，第五年增至22个，外加间接就业创造和经济涟漪效应，但申请人未证明这些数字的相关性，也未显示此类未来人员配置水平将在与马萨诸塞州各地区或更广泛的美国经济相称于国家重要性的水平上提供重大经济利益。此外，尽管他表示计划在马萨诸塞州开始运营，但随后在第二年扩展到新英格兰，第三年扩展到佛罗里达，但他未提供有关这些计划的细节或其公司将在那些地区产生的经济影响的数据。例如，申请人未确立此类就业数字将利用该地区大量劳动力，或将在区域或国家层面实质性影响就业创造和经济增长。他声称其工作可减少与工作场所事故、罚款和环境损害相关的成本，提高公司生产力，并在经济萧条地区雇用工人，但他未提供细节或数据来显示其特定拟议事业的经济影响。基于所有这些原因，记录未证明，除了为其预期客户和雇员提供的有限利益之外，申请人的拟议事业具有更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平，或它将提供重大积极经济影响。

由于记录中的文件未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性，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作为特殊能力个人根据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条符合EB-2签证分类资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，他未证明其符合国家利益豁免的资格。

命令：上诉被驳回。

5