APR102024_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：30631776 日期：2024年4月10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）

申请人寻求在美国设立一家生产工程咨询公司，请求按职业移民第二优先（EB-2）类别分类，并豁免该类别的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）有裁量权在该类别中免除职位offer——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定申请人已证明符合所请求的EB-2分类资格。但审理主任结论认为申请人未确立国家利益豁免的实质条件。在上诉中，申请人主张审理主任错误适用了判例法并忽视了证据，在认定其拟议事业具有“ 国家重要性 ”方面证据不足。他还主张，总体而言，豁免的签发将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明所请求利益之资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查的上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们结论认为他未确立其拟议事业具有国家重要性。因此我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合EB-2类别的资格，或作为持有“ 高等学位 ”或同等学历的专业人员，或作为在科学、艺术或商业方面具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供职位，并获得DOL认证以在美国永久雇用该个人。见本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将符合国家利益来避免职位offer/劳工认证要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人另外符合高等学位专业人员或具有特殊能力的非公民的资格，则可通过证明以下事项来获得职位offer/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质价值”和“国家重要性；”
- 其“处于有利地位”以推进其预期事业；以及
- 总体权衡，豁免职位offer/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人为巴西出生和公民，在其本国获得了机械工程学士学位和工商管理硕士学位。在获得学士学位后，他在巴西的生产工程领域工作了约20年。他在一家汽车公司担任工艺工程师和工业工程协调员直至2012年。从2012年到2021年，一家玻璃公司雇用他担任技术主管和生产经理。

在美国，申请人计划建立自己的生产工程咨询业务。该业务将寻求最大化客户的工业生产流程，进行深入的流程分析，并帮助为客户运营构建有效的解决方案。申请人的商业计划预计该公司第一年将雇用7人，第五年将雇用22名工人。在同一期间，计划表明该业务的年收入将从396,000美元增至1,433,171美元。

B. EB-2资格

记录支持审理主任的认定，即申请人作为高等学位专业人员符合EB-2类别的资格。他证明其获得了相当于美国机械工程学士学位的外国学位，随后在生产工程领域有超过五年的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“高等学位”一词定义为包括“美国学士学位或外国同等学位，随后在该专业领域至少有五年的渐进经验”）。

C. 实质价值

记录也支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。拟议事业无论“有潜力创造重大经济影响”还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”，都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了证据表明其拟议事业可以产生收入和美国就业机会，并帮助小企业更高效地运营，使其能够繁荣和成长。因此我们同意拟议事业具有实质价值。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，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。 ”同上。具有国家重要性的事业甚至可以仅关注美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“ 一项具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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上。

记录支持审理主任的结论，即申请人提交的证据不足以证明其拟议事业将在国家层面上大幅提振经济或改善生产工程领域。申请人未证明该业务预计的22名员工和1,433,171美元收入将如何实质性影响国家经济。记录也未确立该咨询公司将有利于经济萧条地区。此外，申请人未证明其业务将如何推进生产工程领域。

申请人关于拟议事业所谓国家重要性的证据大部分由关于工程咨询及其对企业和经济益处的文章组成。然而，如前所述，我们必须关注申请人的特定事业。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，实质价值和国家重要性，关注外籍国民提议开展的特定事业。 ”）（着重号为原文所加）。工程咨询文章可能证明该领域的国家重要性。但申请人提供的证据不足以证明其特定事业将具有国家影响。

在上诉中，申请人主张审理主任错误分析了其拟议事业的国家重要性。申请人指出Dhanasar部分改变了国家利益豁免分析，要求拟议事业的预期利益具有“ 国家重要性 ”而非“ 国家范围 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。Dhanasar指出：

[我们]并非仅从地理角度评估预期影响。相反，我们寻找更广泛的影响。即使以美国一个地理区域为重点的事业和项目，也可以被适当视为具有国家重要性。在将这一要件修改为评估“ 国家重要性 ”而非“ 国家范围 ”（如[Matter of N.Y. State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998)]中所使用的）时，我们力求避免过度强调事业的地理广度。

同上。申请人主张审理主任不当关注其拟议事业的“ 地理影响 ”和“ 雇用美国工人潜力的缺乏 ”。他表示审理主任忽视了其他相关因素，例如该事业是否会广泛增进

社会福利，或是否会影响政府实体描述为国家重要的事项，或是否有国家倡议支持。见 generally 6 USCIS Policy Manual 7.(D)(5)(D)(i), www.uscis.gov/policy-manual。

然而，记录并不支持申请人的主张。他并未具体指出该决定据称侧重于该事业地理广度的任何实例。我们对决定的解读并不表明审理主任要求该企业具有全国地理范围。相反，与Dhanasar一致，审理主任认定证据不足以证明该企业将“ 更广泛地 ”影响国家经济或生产工程领域。参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。例如，审理主任的决定指出：“ 在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人拟议的事业不符合‘ 国家重要性 ’要素。 ”（着重号为原文所加）。

在Dhanasar中，我们认定申请人向大学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）课程的提议缺乏国家重要性。我们并未基于该提议缺乏全国地理范围而作出决定。相反，我们认定证据不足以证明“ 申请人将从事会对STEM教育领域产生更广泛影响的活动 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。同样，本案审理主任并非基于缺乏地理范围，而是基于证据不足以证明该事业对国家经济和生产工程领域具有“ 广泛 ”影响，来作出其国家重要性决定。因此，申请人的主张不能说服我们。

申请人还主张：

[T]一位拥有超过20年专业经验并完成多门课程的专业人士的存在，推翻了关于申请人仅会为私营公司和个人创造收入的错误论点。事实上，它积极搭建金融桥梁并推动经济发展，从而增强和改善国家经济的功能与货币产出。

然而，在确定国家重要性时，USCIS不考虑申请人的专业经验。相反，本机构在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，审查其教育、培训和经验。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。而且，尽管申请人声称其企业将创造“ 金融桥梁 ”和“ 经济发展 ”以增强国家经济，但他提交的证据不足以解释其主张或支持其工作据称对国家经济的影响。

申请人进一步主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它将提供“ 根据客户需求定制的精益制造解决方案 ”。他说，其企业旨在提高制造商的投资回报率，同时减少浪费。申请人称，EPA[美国环境保护局]鼓励精益制造方法，因为其具有潜在的环境效益。例如，他说，企业消除不必要的用品有利于环境，因为去除了可能随时间变质或腐败的材料，从而避免产生固体或危险废物。

然而，审理主任要求补充证据时，要求申请人就其事业所声称的国家重要性提交更多论证和证明，并给予其合理的回应机会。因此，我们拒绝在上诉中首次考虑该事业所声称的环境效益。参见Matter of Izaguirre，27 I&N Dec. 67, 71 (BIA 2017)（引注省略）。此外，即使我们考虑该问题，记录也缺乏充分证据证明申请人能够说服足够多的企业采用精益制造方法，从而在全国范围内影响环境。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持该申请的否决。

E. 剩余的豁免要求

我们关于拟议事业国家重要性的裁定解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其事业据称对美国有益的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其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)（在申请人本不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，他不符合国家利益豁免资格，我们维持因缺乏工作邀请而对该申请的否决。

命令：上诉被驳回。