JAN252025_01B5203 · 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：34811430 日期：2025年1月25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）

申请人是一名质量工程师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，以及对此分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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否决了该申请。

此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审理。在上诉中，申请人主张资格，并辩称审理主任在评估其申请所提供证据时适用了错误的证明标准。她还辩称，其人事计划、财务预测、纳税财务收益及在美国的经济影响中所提供的质量管理咨询服务详细计划，清楚地表明其事业的涟漪效应将影响美国的国内生产总值、税收收入和就业水平。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。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签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免工作要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在提交申请时，申请人表示她希望移居美国并继续其质量工程师的工作，从事管理、分析和执行项目、法律文件控制、公司流程质量政策、项目和目标监控以及预算编制。申请人称其拟议事业涉及“作为组织成员工作，在项目整个生命周期内作为质量、布局和工程方法方面的主题专家（SME）提供支持。”她还称她“可以作为顾问，制定专注于改善美国教育体系的策略。”

申请人提供了有关其工作经历的详细信息、有关更广泛质量工程行业的信息，以及其过去对质量工程行业贡献的证据。[2] 该证据包括来自俄亥俄州_____制造工程系主任的专家意见信。

审理主任签发了补件通知（RFE），要求提供与申请人具体拟议事业、其完成该事业的职位，以及权衡之下豁免工作要求和劳工证要求是否有利于美国的相关信息。

作为回应，申请人提供了一份书面论证意见、商业计划书和新的个人陈述，内容涉及创建一家咨询公司，为旨在提升质量管理实践的组织提供质量工程服务；有关质量管理和可持续性的文章和文件；以及有关质量管理在中小企业、建筑项目、军事和医疗保健中作用的文章。在回应补件通知时提供的个人陈述中，申请人称“如其最初提交的个人陈述所述”，申请人打算移民美国“以发展咨询服务……”申请人引用了其先前个人陈述中的一句话，即她将作为顾问制定专注于改善美国教育体系的策略，以支持最初拟议事业是发展咨询服务。

审理主任认定，申请人在补件通知中将其拟议事业从在质量管理领域工作澄清为创建咨询服务公司并提供商业

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 尽管本办公室可能不会讨论每一份提交的文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

计划书和财务预测，用于拟议的“咨询服务”。审理主任认定，记录未能确立申请人在提交申请时符合国家利益豁免的资格，并认定虽然拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任进一步认定，申请人处于有利地位推进拟议事业，但权衡之下，申请人未能证明为EB-2分类豁免工作要求和劳工证要求符合美国的最佳利益。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议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。同上，第889页。

审理主任认定，申请人作为质量工程师顾问工作的事业具有实质价值，但未能证明国家重要性。在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，主张符合国家利益豁免的资格。申请人辩称，审理主任适用了错误的证明标准，如果按照优势证据标准考量，证据确实确立了申请人事业的国家重要性。然而，申请人并未解释审理主任在分析记录证据时如何错误适用了适用的证明标准。

具体而言，申请人声称记录以优势证据证明，申请人发展咨询服务业务的事业将通过为组织提供专家指导、创新解决方案和持续改进策略而具有国家重要性。因此，申请人的事业将提高质量保证的标准，并有助于经济的整体健康和稳定，因为蓬勃发展的企业可能创造就业机会并促进经济增长和繁荣。

虽然申请人提供了关于整个质量工程行业以及质量工程对经济益处的实质性信息，但她未能证明其具体咨询服务将产生足以达到国家重要性水平的重大经济影响。无论是意见信还是商业计划书中关于该业务的预测，均无有证明力的证据支持，以证明所预测增长估计的可信度。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。商业计划书未能证明申请人事业对区域或国家经济产生的任何益处将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。Dhanasar第890页。

申请人还声称，审理主任未适当考虑其行业专家意见，以及其拟议事业将在国家重要性问题上优化资源利用和可持续性。作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作参考意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致

或在任何方面存疑，本办公室将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。本办公室最终负责就该个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。同上。在此，专家意见重述了申请人就拟议事业国家重要性所提出主张的大部分内容，但未添加足够的分析或佐证细节，以支持关于申请人最初或变更后拟议事业的重述主张。

申请人的商业计划预计到第五年创造八个工作岗位；目前尚不清楚所述规模和范围的业务将如何影响并积极作用于这些人将所在的地区。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据表明她将在该地区雇用大量劳动力，也未表明其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。无论是商业计划还是记录中的其余证据，均未证明申请人通过经营小型企业继续提供优质工程咨询服务的事业达到了国家重要性水平。申请人未证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人关于将其工作经历转化为一项推进优质工程的新业务的宽泛陈述，不足以确立国家重要性。Dhanasar框架的第一项要件是前瞻性的，即我们评估申请人特定商业、科学、教育或健康相关事业的潜在未来影响。在此背景下，申请人在其行业中过去的成功记录与其打算经营的业务无关。此类考量更适合在Dhanasar框架第二项要件下审查，即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。在此，申请人未提供必要证据以确立其事业的潜在经济影响，也未证明拟议咨询服务事实上将使特定客户受益，更不用说整个优质工程行业并达到国家重要性水平。

111. 结论

由于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，她不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。我们对记录中的证据是否满足Dhanasar第三项要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)(per curiam)（裁定：机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

裁定：上诉被驳回。