JUN272023_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：27419087 日期：2023年6月27日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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）在符合国家利益的情况下，可酌情批准此项对所需职位offer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，尽管申请人已证明其符合以拥有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，但记录未能证明其符合所请求的国家利益豁免的资格。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。

一、法律

为证明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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求的资格。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、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。

本法第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，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的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，能够推进其拟议的事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人提议在美国建立一家工业工程咨询企业，其曾在委内瑞拉担任教授、研究员和研究生学习协调员。

申请人提供了其学术文凭，以证明其符合 underlying EB-2签证分类作为高级学位专业人士的资格。记录包括其在西班牙 Universidad ._____. 获得的工业工程博士学位；以及其在委内瑞拉 Universidad I I '----------' 获得的 magister scientiarum 和工业工程师学士学位。审理主任认定，申请人基于其外国学位等同于高于美国学士学位而确立了其作为拥有高级学位的专业人士的资格。

然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免职位offer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的事业具有实质价值，但她未能证明拟议的事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 第一项条件的要求。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。3

Dhanasar 分析框架的第一项条件——实质价值和国家重要性——侧重于申请人提议开展的具体事业。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，本办公室侧重于“ 外籍国民提议开展的具体事业 ”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

申请人最初提交了一份陈述，对其拟议的事业进行了宽泛描述：“ 与工业工程相关的研发、咨询和培训，应用于战略管理和生产过程，以及在STEM学科中提供教学活动。 ”申请人声称其拟议的事业旨在“ 推进工业竞争力以及在优化战略管理和生产

2 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

流程领域中的国家利益…… ” 拟议事业的初始描述未包含任何关于创办工业工程咨询企业的具体计划或证据。

鉴于申请人拟议事业的描述较为笼统，审理主任要求她提供拟议事业的具体见解和细节。作为回应，申请人提交了一份专业计划，描述了一家拟议的新工业工程咨询企业，申请人将担任其董事。该专业计划指出，该企业由 “ 专注的工程、环境、信息技术和管理专业人士组成，他们与[其]客户合作解决问题并寻求机会，以改善[他们]所居住的社区。 ” 该企业将向 “ 北美公共和私营部门的行业和公司，特别是……具有国家利益的生产部门 ” 提供咨询服务。该专业计划提供了其打算重点关注的部门，包括制造业、国防和航空航天、信息技术、医疗保健、供应链、管理、教育和研究、公共服务、军事和国土安全、能源，以及金融、银行和服务业。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

然而，审理主任认定，申请人未能证明其工作将 “ 对该领域产生更广泛的影响，达到具有国家重要性的水平 ”。申请人在上诉中主张，她 “ 履行了举证责任 ”，提交了相关、有证明力和可信的证据，以优势证据表明其符合所寻求福利的资格。她重申了申请中提出的主张，即她的案件与 Dhanasar 类似，“ 如同 Dhanasar 案，其中[申请人]劳动领域的技术信息和分析被用于[原文如此]表明该事项的国家重要性，……本案中的拟议事业也属于国家重要性，因为……技术信息和分析，均基于从多位专家和专门政府机构收集的研究和统计数据。 ” 虽然申请人声称她依赖记录中的证据来支持其主张，但她未在上诉中解释该证据如何支持其主张。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 第一项条件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明所主张的内容 “ 更有可能 ” 或 “ 可能 ” 为真。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室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）。同上；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其证据，以优势证据评估申请人的资格。

在上诉中，申请人强调她 “ 在供应链行业的专业知识和技能对于提高美国供应链的效率和生产力的至关重要，而供应链是美国经济的重要组成部分。 ” 申请人主张，她拟议的事业将惠及 “ 企业和政府对供应链安全和知识产权安全的需求，通过战略产业竞争力和可靠的生产方式来管理，从而生产高质量产品、增强资本回流，并确保当地人口的就业。 ” 申请人解释，她的咨询业务将 “ 对国家产生更广泛的影响，而不仅仅

是在供应链行业，还体现在国家整体经济成功和全球市场竞争力方面。”申请人声称，她的业务将通过帮助“美国企业扩大运营并创造更多就业机会”以及“对供应链中其他行业产生连锁反应……从而带来更多就业机会”来提供积极的经济效应和增长。她声称，她拟议的事业将带来其他美国经济利益，因为“供应链的效率和生产力的”将促使企业“降低成本、提高生产力，并在全球市场中更具竞争力”。她进一步主张，她拟议的事业将通过支持“经济的其他部门，如医疗和教育”来“增进社会福利”。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。随申请一并提交的，申请人提交了一封信函，基于上诉中所主张的潜在经济和社会效益，声称其拟议的事业具有国家重要性。然而，除其陈述中的主张外，申请人未提供佐证证据，证明其业务活动将为美国带来实质性的经济和社会效益。

申请人关于其业务将以新就业和改善社会福利惠及美国经济的主张，并未通过独立和客观的证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供经济和社会效益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据证明其作为业务总监的拟议工作职责将对工业工程行业产生更广泛影响、而非仅惠及其拟议客户的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议的事业具有国家重要性。

申请人提交了一份职业计划，其中说明了她的资历和经验；咨询业务将服务的行业；工业工程的简要历史和分析；雇用工业工程师的公司类型；工业工程师的薪资和就业统计数据；其业务向公司提供咨询服务的方式；以及业务的定价结构、营销和开业时间表。虽然该职业计划描述了拟议的咨询业务、其将服务的公司类型以及申请人的经验，但并未记录潜在预期影响，包括所主张的对美国的经济和社会效益。

申请人还提交了她的简历以及来自其同事和学生的推荐信，其中讨论了其作为教授和大学研究员的工作。推荐信提供了申请人教学和研究活动的细节并表达了赞赏。然而，这些文件涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议的事业转移到外籍人士本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟议开展的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其“潜在预期影响”的证据

。Id. 相反，这些信函证明的是申请人以往的教学和研究成就，同时一般性地推荐申请人获得未来的教学和工作机会。

我们承认申请人过去为其雇主提供了有价值的教学和研究工作，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。此外，这些信函并未表明申请人拟议的事业将如 Dhanasar 所设想的那样实质性惠及美国商业行业和工业工程领域：“ 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. 这些信函并未证明申请人的工作将在工业工程领域产生国家或全球影响。

为进一步支持其事业的国家重要性，申请人提交了一份来自[已隐去] Services 的专业档案评估员的专家意见，[已隐去] Services 是[已隐去]佛罗里达州的一家私营教育和专业咨询公司。在该意见对拟议事业国家重要性的资格分析中，该意见描述了申请人拟议的事业（如职业计划中所述），并提供了一份申请人 “ 主要奖项和认可 ” 的清单以及用于核实其研究工作的网站链接。该意见并未聚焦于拟议事业的潜在预期影响，而是聚焦于申请人的经验和知识。该意见称，申请人 “ 完全有资格教授并实施其在[美国]供应和分销链方面的经验 ”，并且 “ 美国将极大地受益于像[申请人]这样经验丰富的管理者和顾问的经验和技能，其在该国的重要领域拥有广泛的知识和经验，并有实质性功绩为证。 ” 该意见并未聚焦于申请人的具体事业及其对美国经济或社会福利、或对工业工程领域的潜在预期影响。

USCIS 可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询性意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，如前所述，该意见中与国家重要性相关的许多内容缺乏相关性，因为它讨论的是申请人的经验和成就，而非说明具体拟议的事业将如何满足 Dhanasar 框架第一项要件中的国家重要性要素。仅仅声称其经验、知识和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。当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，USCIS 无需接受该意见，或可给予其较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

申请人还提交了与其作为大学教授和研究工作相关的文件，包括她撰写并发表的研究论文、她为学生审阅的研究论文、学生的评估工作表，以及她在某大学担任研究生课程协调员的工作。在没有对这些文件作出解释的情况下，尚不清楚这些文件及申请人以往的工作如何有助于证明申请人拟议事业的国家重要性。虽然申请人撰写的一些研究论文与工业工程相关，但许多文件与申请人拟议的事业无关，而是涉及工业工程以外的主题，例如大学课程。

申请人还提交了与工业工程及科学、技术、工程和数学（STEM）领域相关的行业报告和文章，包括工业工程的重要性；美国工业工程和STEM工作者的短缺；对STEM学生和教授的需求；供应链压力如何影响美国制造业；以及COVID-19对全球供应链的影响。我们认可工业工程、STEM及相关职业的重要性；然而，仅仅在工业工程领域工作或创办工业工程咨询企业，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 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们指出我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工作者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。

我们承认，在考虑国家重要性时，“ 许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅相对于美国科学和技术利益具有实质价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。 ”一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(0)(2), http://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人未能表明她作为其新工业工程咨询企业董事将如何推进工业工程领域的技术和研究。

随后，申请人未能证明其拟议事业超越其未来客户，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除了一般性主张外，她未能证明她作为工业工程咨询企业董事拟从事的工作提供原创性创新，从而促进其行业的进步或对其领域产生其他更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会福利惠益取决于众多因素，且申请人未能提供其拟议企业的工业工程咨询工作与所主张的经济和社会福利结果之间足够直接的证据联系。

由于记录中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，她未能证明其符合国家利益豁免的资格。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关于其在第二和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。