NOV152023_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：28456171 日期：2023年11月15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）

申请人是一名质量体系专家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作邀请的豁免，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，认定记录未能证明申请人的事业将具有国家重要性。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予以重新审查。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

为确立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。1 由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。本法第203(b)(2)条。

法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

1 审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，记录支持该认定。

非公民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

Dhanasar 检验标准的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室审查该拟议事业的具体影响。同上。例如，如果某项事业在特定领域具有全国性影响，或者具有产生重大经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区，则该事业可能符合条件。同上。

申请人称其事业将是作为“ 为全美美国企业提供服务的专家质量管理系统（QMS）顾问 ”。审理主任认定，虽然该事业具有实质价值，但申请人未提交充分证据证明其影响将如何超越其客户而具有国家重要性。因此，审理主任认定申请人不符合 Dhanasar 检验标准的第一项要件，也不符合国家利益豁免的资格。2

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其事业将具有国家重要性，因为它“ 有潜力改善各个行业的行业绩效 ”，并具有“ 对国家经济的潜在预期影响 ”。经审查，基于下述理由，申请人未能推翻审理主任的否决理由。

如果某项事业在特定领域具有全国性影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响，则该事业可能具有国家重要性。同上。申请人在上诉中称，“ 确保质量和遵守法规不仅有助于企业避免与产品召回相关的挫折和金钱损失，还能促进消费者安全 ”，并指出药品、食品和电子产品等行业中被召回的产品可能导致疾病、伤害和死亡，并造成沉重的经济代价。虽然本办公室认可这些行业中质量管理的重要性，但这涉及该事业的实质价值，而实质价值在 Dhanasar 下是单独的考量因素。在确定事业的国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。同上。

例如，在 Dhanasar 中，非公民作为科学教师的工作被认定具有实质价值，但未使其符合第一项要件，因为证据未显示该工作将如何更广泛地影响科学教育领域。同上 at 893。在此，记录同样未能证明申请人的事业将在具有国家重要性的规模上影响产品召回或安全。

作为其事业影响的例证，申请人重新提交了一封来自客户公司的信函，该信函称申请人协助“ 改进客户服务流程 ”并“ [收]集

2 审理主任未对申请人是否符合 Dhanasar 检验标准的第二项或第三项要件提供任何分析。

来自我们供应商的文件及相关活动……以确保他们符合我们的要求和需求，从而为公司实施有效的质量体系。”该信函进一步称，未来申请人将致力于自动化其订单下达流程，并“ [完]成和改进我们的质量管理系统文件。 ”在描述申请人工作的影响时，该信函称其“ 无疑提高了我们流程的效率，减少了我们的产品退货和浪费。 ”

首先，本办公室注意到，虽然该客户是一家食品公司，但信函中没有任何迹象表明申请人的工作已经或将会与食品安全有任何关系。信函未具体说明申请人从哪些供应商处收集文件、这些文件涉及哪些“ 要求和需求 ”，或申请人的工作未来将涉及哪些类型的质量管理系统。此外，在评估事业的潜在影响时，本办公室寻求更广泛的影响。同上 at 889。在此，关于客户公司的规模和知名度的信息不足，无法证明申请人为其所做的工作有潜力在全国层面上影响更广泛的食品行业。

记录的其余部分也未记载申请人工作的影响将如何超越其客户而产生更广泛的影响。申请人的商业计划表明其公司将把小型企业作为客户，并且到其运营的第五年末，将拥有15个长期客户。她未提供文件具体说明其为15家小公司所做的工作如何更有可能在全国层面上影响食品行业或任何其他行业。Matter of Chawathe, 19 I&N Dec. at 376（解释“ 优势证据 ”标准要求申请人提交相关、有证明力和可信的证据，以表明待证事实“ 很可能 ”为真）。因此，申请人未能证明其事业将如何可能促使其所在领域出现达到国家重要性水平的改进或创新。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

类似的关切也适用于申请人关于其事业经济影响的主张。具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力的事业，尤其是在经济萧条地区，可被视为具有国家重要性。同上 at 889。申请人的商业计划称，在其运营的第五年，其公司将雇用除她本人之外的两到三名工人；拥有360,000美元的收入，并为其客户节省839,362美元的成本。记录还包含经济政策研究所（EPI）的材料，其中称在专业、科学和技术服务行业每创造100个直接就业岗位，就会带来418.3个间接就业岗位的产生。3 因此，根据EPI的计算，如果申请人的公司创造三到四个全职工作岗位，将带来12.5到16.7个间接就业岗位的产生。然而，记录未在地方、州或国家经济的背景下审视这些数字，因此未能证明该公司的商业活动将通过就业水平、商业活动或贸易对美国、佛罗里达州或任何经济萧条地区构成重大经济利益，从而使其达到国家重要性的水平。

3 申请人与该材料一同提交的附信称，该行业每4.3个直接就业岗位会带来15.3个间接就业岗位的产生。这似乎源自EPI的发现，即申请人所在行业每430万美元的最终需求会带来15.3个间接就业岗位。由于申请人未确立其公司将产生多少最终需求，本办公室将改为参考EPI关于每100个直接就业岗位所创造的间接就业岗位的统计数据。

我们进一步注意到，申请人未就商业计划中公司开支的预测提供充分依据或支持性证据。例如，尽管该计划称公司第一年将虚拟运营，并将在运营的第二年“开设实体办公空间”，但第二年预算未计入租金，并称水电等公用事业费用将与第一年相同。对于公司将如何在无租金成本、且除虚拟运营所需之外无水电等公用事业费用的情况下获得实体办公空间，未提供任何解释。

在证据存在不一致之处时，申请人有责任以独立、客观的证据解决这些不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人在本案中未这样做，也未提供充分具有证明力、相关且可信的文件材料以确立其事业经济影响的范围。Matter of Chawathe, 19 I&N Dec. at 376。因此，她未能确立其事业将产生 Dhanasar 所设想的那类“实质性积极经济影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

最后，我们认可申请材料中关于申请人专业资质和成就的文件记录。然而，这些因素涉及 Dhanasar 检验标准的第二项要件，该要件关注的是申请人推进其拟议事业的能力。它们并不能确立该事业将具有何种潜在影响。因此，申请人未能证明其拟议事业将具有国家重要性。

III. 结论

由于申请人未能确立其符合 Dhanasar 检验标准第一项要件的资格，我们无需处理其在另外两项要件下的资格，并在此保留这些问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

申请人未能确立其有资格或经裁量本应获得国家利益豁免。该申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。