SEP182024_06B5203 · 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：33366987 日期：2024年9月18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）

申请人是一名高科技顾问和培训师，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，以及对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益中的工作要求豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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 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，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域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，则必须进一步证明其值得裁量性地豁免工作要求，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 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（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。Dhanasar分析框架的第一项要求申请人证明拟议事业兼具实质价值和国家重要性。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。[2] 基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下具有国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示他打算“进一步将商业咨询服务扩展至美国，以帮助服务制造业和美国人民的国家利益……我希望在多项测试中教育其他专业人士。这包括在该领域培训新专业人士，教授可用于检测机器和系统故障的多种不同技术……我的优先事项将是组建一个团队，从事大型机器问题的识别工作，例如发电涡轮机、造纸机、大型烤箱等。将使用高科技技术在灾难性故障发生之前进行检测。还将在机械、电气、气动和液压领域进行静态测试……[申请人]还将开发一种新工具，即一款PC/移动软件，用于归档和收集现场开展的所有测试和分析结果。”申请人的商业计划规定，他将提供大型机器的维护分析和咨询服务，并帮助企业创建和管理高性能制造流程，以推动持续和盈利的增长。在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了关于其拟议事业的更多细节。他表示其公司将“为制造业提供与预测性维护相关的专业分析和咨询服务，同时为专业人士提供先进技术培训。”申请人提到，其公司将主动识别和减轻潜在设备故障，提供高水平技术培训服务，并创建旨在集中和简化制造环境中测试结果分析的软件。

记录包括但不限于申请人的陈述、其商业计划、关于预测性维护的文章、前客户的信件、推荐信、教育记录、证书、简历、雇主信函、过往项目证据以及移民记录。

[2] 审理主任还认定申请人处于有利地位以推进拟议事业。本办公室将不讨论申请人是否已证明拟议事业具有实质价值或是否处于有利地位以推进拟议事业，因为拟议事业缺乏国家重要性的认定对上诉具有决定性。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无需对作出其所需结论并非必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业带来的利益超出其公司范围而对更广泛领域产生影响，且申请人未能证明预计就业水平有可能为企业所在地区或全国带来实质性积极经济影响。审理主任指出申请人侧重于其领域，但国家重要性分析侧重于个人意图所做之事的影响，而非特定职业分类。最后，审理主任提到，申请人未提供充分证据证明预期事业的潜在预期影响，包括更广泛的影响，或该领域内的国家或全球影响；雇用美国工人的重大潜力；实质性经济效应，特别是在经济低迷领域；广泛增进社会福利；或广泛增进文化或艺术丰富。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任违反了《行政程序法》（APA），因为补件通知和否决决定包含矛盾、任意和套话式陈述，且对提交的证据几乎未作讨论。申请人未引用其声称USCIS违反的APA具体条款。因此，本办公室无法处理该主张。

申请人指出，其商业计划未就拟议事业的国家重要性进行讨论。他表示，该商业计划提供了市场需求分析、运营策略、预期影响和可持续性考量。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。该商业计划规定，公司将提供及时且富有创意的解决方案、高效运营、最大销售额、参加贸易展会并与客户面对面会晤，并帮助公司创建和管理高性能制造流程。该商业计划列出了将提供的若干类技术，包括但不限于振动分析、热分析、电晕分析、疏水阀分析、电流分析、电气绝缘分析和变压器变比分析。申请人提到，他将利用人工智能和“ 物联网 ”主动识别和缓解潜在设备故障，大幅减少意外停机时间，并促进持续、可盈利的增长。此外，该商业计划列出了申请人计划教授的超声波培训课程所包含的培训模块。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司未来客户提供高科技咨询和培训服务，但他未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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业足以超出其公司及其客户范围，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、高科技咨询和培训服务行业或更广泛的美国经济。

申请人的商业计划描述了其教育和职业背景，其中包括39年的工作经验。记录还包括前客户的来信、推荐信、教育记录、证书、简历、雇主信函以及过往项目的证据。然而，申请人的技能、知识及其领域内先前的工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外国

国民。 ”Id. at 890。然而，Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人的教育背景及其领域内的先前工作。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和工作经验相互独立、彼此分离。3

该商业计划还讨论了当前市场、预测性维护领域及其益处，以及制造业的不同领域。此处的问题不在于个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司第一年将有5名员工，第二年7名，第三年9名，第四年11名，第五年13名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提出第一年总销售额为800,000美元，第二年1,100,000美元，第三年1,350,000美元，第四年1,800,000美元，第五年2,400,000美元，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。I-140表格未列出其公司所在地的地址，其商业计划也未列出。申请人未证明其预计的员工人数将显著影响他们工作的地区。因此，记录未能确立其员工在任何单一地点的就业将如何显著惠及该地理区域。

该商业计划进一步提到开发一种新软件工具，该工具将同时分析来自机器、设备或工厂系统的结果。申请人未提供充分细节并确立此类软件如何具有国家重要性。他表示，其拟议事业将通过战略创新和可持续实践改善国家制造政策；通过提高工业效率和技术进步刺激经济增长；通过尖端解决方案和合作提升美国制造业的全球地位，开创并完善可持续和高效制造运营的方法，确保遵守行业最高标准和最佳实践，鼓励下一代专家的职业成长，并提供环境效益。申请人表示，其贡献对美国经济和制造业在全球范围内的竞争力具有深远影响，计划在全美范围内扩张，象征着在全国范围内促进工业增长、技术创新和经济发展的承诺。然而，申请人未提供充分证据证明其高科技咨询和培训服务业务将以如此规模运营，从而达到国家重要性的水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。申请人未充分解释对国家经济的影响将是什么，记录也未确立其公司具有足够的规模或范围以实质性影响国家经济或就业率。申请人未证明其拟从事的具体事业

3 见 Dhanasar at 890。

具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济效应。具体而言，他未证明其公司未来的人员配置水平和商业活动将提供重大经济利益。他未提供证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

申请人未确立其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，他未证明符合国家利益豁免的资格。由于此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根据Dhanasar所述第三项要件资格的上诉论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。