DEC112023_02B5203 · 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：28819101 日期：2023年12月11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）

申请人是一名管理咨询顾问，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)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2类别的职位邀请要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，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，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免职位邀请要求符合国家利益。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，申请人随后必须确立符合“国家利益”而酌情豁免职位邀请要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人确立了作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。基于记录中显示申请人获得了相当于外国工商管理学士学位以及随后在销售、财务和业务管理方面超过五年的逐步晋升工作经验的证据，本办公室同意该认定。审理主任还认定申请人确立了拟议事业的实质价值，且其处于有利地位以推进该事业。然而，审理主任认定申请人未能确立该事业的国家重要性，也未能确立权衡之下豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。

申请人提议在佛罗里达州设立一家管理咨询公司。申请人称，该公司将提供诸如企业战略咨询、财务顾问服务、流程与运营管理咨询、人力资源咨询以及市场营销与销售咨询等服务。

在认定申请人未能确立拟议事业的国家重要性时，审理主任得出结论认为，整体证据未能显示拟议事业足以超越该公司及其客户的范围而对行业产生更广泛的影响。审理主任指出，国家重要性认定中的相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性，而是该个人提议从事的具体事业。审理主任得出结论认为，申请人提交的文章和报告虽然涉及咨询服务和在美国开展业务，但并未讨论申请人的具体事业或其潜在影响。同样，审理主任认定专家意见信和律师书面论证意见均强调申请人所在领域的重要性，而非讨论申请人具体事业的影响。审理主任还审查了商业计划书，并得出结论认为其未能确立拟议企业将如所称显著影响该地区的贫困率或生活条件，也未能确立其将提供显著的积极经济效益。审理主任讨论了提交的推荐信，并得出结论认为，尽管这些信件赞扬申请人的专业成就和资格，但作者未充分讨论拟议事业或描述其如何具有国家重要性。最后，审理主任得出结论认为，有关STEM（科学、技术、工程和数学）领域重要性的证据未能确立申请人企业的预期影响达到国家重要性的水平。

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

在上诉中，申请人主张审理主任在考虑国家重要性时未适用适当的证明标准，而是施加了比优势证据更严格的标准。申请人重申其主张，即其已确立该事业的国家重要性，因为该公司将提供的服务是必要且有价值的，该公司将创造就业机会并有利于经济，且该公司将有利于其客户的业务，进而有利于美国经济。

在确定国家重要性时，本办公室考虑事业的潜在预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，具有显著潜力雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Id. at 890。

申请人在上诉中首先指出，在审理主任的决定中有多处审理主任使用了代词“ she ”或“ her ”，尽管申请人为男性。申请人引用了上诉决定中的以下文字：

> USCIS可以考虑有关申请人当前和预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。继续担任某人的职位、领域或行业中的工作不构成足以在该分析框架下评估的事业。

申请人称这些是“ 令人不安且不一致的错误 ”，表明申请人的案件要么与其他申请混淆，要么审理主任使用了“ 预先准备的回复 ”并错误地适用了它们。但纵观整体决定，本办公室不同意审理主任未适当或实质性地分析本案记录。相反，审理主任的决定明确引用了记录中的具体证据，且对其分析详尽。此外，申请人此处引用的具体文字可被解读为在一般意义上使用代词以提供相关法律要求的背景信息，而非具体指申请人。尽管本办公室承认审理主任在几处使用了女性代词，但在整体决定的背景下，该所称错误至多是无害的。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害错误或笔误的案例）。尽管如此，本办公室在上诉中进行重新审查，并已全面考虑记录中的证据。虽然本办公室可能不会在决定中讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

申请人接下来在上诉中重申其主张，即记录中的文章和报告确立了拟议事业的国家重要性。申请人具体讨论了一篇关于管理咨询专业人士短缺的彭博社文章以及一篇关于咨询顾问如何帮助小企业的文章。尽管申请人声称这些文章有助于确立该事业的国家重要性，但申请人未回应审理主任的结论，即这些文章涉及的是行业整体的重要性，而非确立申请人具体事业的国家重要性。例如，关于短缺的彭博社文章，

管理咨询专业人士，证据并未证明申请人的咨询服务将对该短缺产生影响，且该影响将达到国家重要性的程度。我们同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，我们认定，案卷中的文章和报告并未证明申请人的具体拟议事业具有国家重要性。

申请人还在上诉中强调商业计划中所证明的拟议事业的潜在经济利益。此外，申请人主张，审理主任就该计划所指出的具体问题实际上已得到妥善处理。例如，审理主任认定该计划不明确，因为它提供了工资税的估算，却未提供工资支出的估算。审理主任还质疑该公司相对专业化的服务是否会有大量潜在客户群，并表示该计划“ 并未确立所称服务不足地区的贫困人口将如何能够负担其服务 ”。申请人主张，工资支出实际上已在计划中提供，潜在客户群的估算已得到充分解释，并且是基于美国人口普查局关于在佛罗里达州经营的小型制造业企业数量的数据。

我们承认，该计划确实列出了潜在工人的个人估算工资，尽管我们未能找到工资支出总额的估算。此外，该计划确实基于美国人口普查局的数据讨论了佛罗里达州制造业企业的数量。但即使我们接受商业计划的假设，例如这些企业中将聘用该公司并为其服务付费的比例，该计划预计在其运营的第五年将拥有30名工人并支付约500,000美元的工资税。即使我们假设这些预测是可信的，申请人也未解释在五年内创造30个就业岗位将如何产生与国家级重要性相称的、在区域或全国范围内的重大积极经济影响。我们同意审理主任的意见，即案卷并未确立该事业在雇用美国工人方面或产生 Matter of Dhanasar 所述的其他重大积极经济影响方面的显著潜力。同上，第890页。

申请人接下来在上诉中针对审理主任的认定作出回应，即推荐信涉及申请人过去的工作和成就，并未充分讨论申请人的拟议事业或其国家重要性。申请人主张，这些信件实际上在确立国家重要性方面具有相关性，称通过这家咨询企业，申请人“ 计划从事与他在巴西所做和正在做的完全相同的工作，即帮助他的客户及其各自的公司降低成本并提升其销售和收益，从而对地方和国家经济产生积极影响 ”。

在审查推荐信时，我们承认它们有助于表明申请人是巴西一位经验丰富的顾问，似乎受到其同事和客户的尊重。其中一位写信人是申请人此前的同事，他表示申请人以向客户提供优质服务而闻名。例如，他们写道：“ 客户往往甚至尚未发现其生产线中的问题，而凭借[申请人]的经验和敏锐，他察觉到了值得关注的要点，并将解决方案带给客户，客户通常对该服务感到满意…… ”他的另一位前同事表示，申请人带来了

大量客户组合到他们的公司，始终超额完成其绩效目标，并且“ 每个人都了解他的管理方法，并开始遵循他的模式，原因很简单：[他的]成果非常好，每个人都想知道他是如何做到的。 ”申请人还提交了此前客户的信件，这些客户对他的工作感到满意，其公司也从他的管理咨询和财务顾问服务中受益。

但案卷中不包含证据表明申请人的过往成就在咨询领域产生了广泛影响或影响了巴西的经济，申请人未经支持的相反陈述不足以满足其举证责任。我们同意审理主任的意见，即关于申请人技能、知识和成功记录的证据通常涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到[非公民] ”以及他们是否处于有利地位来推进该事业。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。虽然申请人的过往工作和成就有助于说明他们计划如何开展其拟议事业，并在某些情况下有助于说明其产生广泛影响的潜力，但一般而言，第一项要件的焦点在于拟议事业本身，而非申请人。见同上。此处的问题在于，申请人的具体事业——在佛罗里达州经营一家管理咨询企业——根据 Dhanasar 的第一项要件是否具有国家重要性。申请人未提供该领域成就的证据，以证明该事业具有在与国家重要性相称的水平上影响咨询领域或经济的潜力。

申请人还主张，根据 Dhanasar 框架，申请人可以通过证明其旨在“ 解决全国范围内存在的某些问题，即使该事业位于一个地理位置 ”来确立国家重要性，并且“ 通过欢迎高素质外国国民在美国一个地理区域引入成功的理念和方法，这些改进和创新可以在全国范围内复制以产生更大影响，从而使其在国家层面上具有重要性，即使其范围并非如此。 ”但申请人并未描述在管理咨询领域提供可在全国复制的具体“ 改进和创新 ”。案卷中的证据并未确立申请人拥有与市场上现有模式不同的、可复制的、且他打算在该领域以与国家重要性相称的规模传播的特定管理咨询服务模式或方法。相反，申请人将其拟议事业描述为仅仅是继续提供管理咨询服务。申请人未提供充分的信息或证据来确立，通过提供其管理咨询服务，他的理念和方法有可能对咨询领域产生广泛影响。

在申请人的上诉书面论证意见中，他反复主张拟议企业将创造就业岗位、为其客户提供所需服务，并通过缴纳税款和提高其客户企业的盈利能力来为经济做出贡献。尽管案卷反映了申请人在该领域的经验及其为客户提供有价值服务的意图，但申请人未提供充分证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 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，因为这些活动不会超出其学生范围而对教育领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定申请人未表明其拟议事业将充分超出其公司及其客户范围，从而影响

管理咨询行业或美国经济，且达到与国家重要性相称的水平。

申请人在上诉中的主张未能推翻审理主任关于拟议事业国家重要性的认定依据。此外，经重新审查，我们同意申请人未确立拟议事业的国家重要性。由于案卷中的文件未确立 Dhanasar 框架第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。我们保留关于案卷是否满足 Dhanasar 第二项和第三项要件的意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定申请人未确立其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。