FEB092024_05B5203 · 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：29853411 日期：2024年2月9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）

申请人是一名商业经理，寻求根据就业第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在该类别中拥有自由裁量权，可免除工作邀请——从而免除美国劳工部（DOL）的相关认证要求——如果申请人证明豁免这些美国工人保护措施将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人未能证明其国家利益豁免请求的实质。在上诉中，申请人主张审理主任作出了“ 大量法律和事实上的错误结论 ”。她声称，与审理主任的决定相反：她拟议的美国工作具有“ 国家重要性 ”；她“ 处于有利地位 ”推进该事业；并且，总体而言，豁免将有利于美国。

申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。行使重新审查的上诉审查权，参见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定她未能确立其拟议事业所声称的国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

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EB-2类别的资格，即作为持有“ 高等学位 ”的专业人员，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该类别通常要求潜在雇主向非公民提供工作，并获得DOL认证以在美国永久雇用该个人。参见该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免工作邀请/劳工认证要求，申请人必须证明豁免美国工人保护措施将符合国家利益。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

该法或法规均未定义“国家利益”一词。因此，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。如果申请人以其他方式符合高等学位专业人员或具有特殊能力的非公民的资格，则如果其证明以下各项，可能获得工作邀请/劳工认证要求的豁免：

- 其拟议的美国工作具有“实质性价值”和“国家重要性”；
- 其“处于有利地位”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请/劳工认证要求将有利于美国。

同上。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人母国巴西的一所大学授予她社会传播学士学位，主修公共关系。此后，巴西一家科技公司雇用她约17年，最近担任客户关怀经理。

申请人于2022年来到美国。她提议向美国企业提供商业管理服务，在以下领域为其提供咨询：客户关系；战略规划；团队管理；以及“内部营销”，她称其侧重于内部沟通和员工参与。为继续提供商业管理服务，她表示她将要么成立自己的企业，要么为一家已成立的美国公司工作。

B. EB-2资格

记录支持审理主任的结论，即申请人作为高等学位专业人员符合EB-2类别的资格。她提交了证据，证明其巴西学位等同于美国学士学位，并且她在商业领域获得了超过五年的学士后经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“高等学位”一词定义为包括“美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有至少五年的渐进经验”）。

C. 实质性价值

拟议事业可能具有实质性价值，无论其“具有创造重大经济影响的潜力”，还是涉及“研究、纯科学和促进人类知识”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提交了证据，证明其商业管理服务可以帮助美国企业创造更多收入和就业。因此，我们也同意审理主任的意见，即申请人的提议具有实质性价值。

D. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS必须关注特定事业，具体关注其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。“ 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产生的影响。 ”同上。一项具有国家重要性的事业甚至可以仅集中于美国的一个地理区域。同上 at 889-90。“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

审理主任认定，没有足够证据表明申请人拟议的工作将显著影响美国经济或创造大量就业。审理主任还认定，申请人未能证明其拟议事业将广泛影响其领域、增进社会福利或提供文化或艺术丰富。

在上诉中，申请人表示，通过提高美国企业的效率和竞争力，其商业管理服务将有助于创造更多收入和就业。她表示，她将教导企业理解和迎合客户的需求和期望，从而带来职业发展机会和就业创造。

申请人还主张，她的“ 创新和独特技术将彻底改变该领域，并对经济、劳动力、商业格局和社会福利产生深远影响 ”。她表示：“ 通过将客户置于业务运营的中心，[她]将重塑企业与客户互动的方式，从而在美国创造一个更加繁荣和以客户为中心的格局。 ”她表示，其商业管理服务将为美国企业提供许多其他好处，包括：通过为其领导者提供适当数据来改善其融资渠道；增进其对市场趋势的了解；并帮助其更好地管理客户关系。

然而，记录未能充分证明申请人拟议事业具有国家重要性。她未能证明其商业管理服务的范围将广泛到足以影响国民经济。如果她决定成立自己的公司，记录中缺乏一份商业计划书，提供其业务的预计收入及其员工和客户数量。申请人也未能证明其业务将支持经济萧条地区。如果申请人选择为一家已成立的美国公司工作，她未说明她将服务多少家企业。此外，尽管申请人声称她将“ 彻底改变 ”商业管理领域，但她未能证明其服务或以客户为中心的技术将为该领域带来进步。

申请人提供了来自两位美国大学教授的专家意见信：一位营销学副教授和一位商业教授。两封信均指出，申请人拟议的工作具有国家重要性，因为其商业管理服务将在财务上增强美国企业，创造就业并增加税收。

我们认可这些教授是其领域的专家。但他们并非裁决豁免中确定国家重要性的专家。参见 Matter of A-, 7 I&N Dec. 657, 659-60 (Ass't. Comm'r 1958)（指出专家证词“ 可能不被接受为[申请或请求]基本要求已满足的完整证明 ”）。两位专家均未解释申请人特定拟议事业如何具有国家重要性。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，实质性价值和国家重要性，关注外籍国民提议开展的特定事业。 ”）（着重号为原文所加）。特定拟议事业必须至少对经济或相关领域具有“ 国家……影响 ”。同上。申请人的专家指出，其拟议工作将积极惠及美国经济。但他们未解释其具体提议——本身——如何对经济或其领域具有国家影响。

正如审理主任所认定的，申请人的拟议事业与我们在Dhanasar案中遇到的情形相似。在该案中，申请人提议向美国大学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）学科的课程。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们同意该提议具有实质价值。Id. 但我们认定，该申请人未能证明其拟议的向有限数量学生授课将“ 更广泛地 ”影响美国STEM教育领域。Id.

同样，申请人的拟议商业管理服务具有实质价值。但是，如同Dhanasar案中的申请人一样，她未能证明其特定活动将“ 更广泛地 ”影响美国经济或商业管理领域。

申请人未能证明其拟议的美国事业具有国家重要性。因此，根据Dhanasar框架，她不符合国家利益豁免的资格。因此，由于该申请缺乏工作邀请和劳工证，我们无法批准该申请。

E. 其他问题

我们关于申请人拟议事业所主张的国家重要性的结论解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留她关于其推进拟议事业的定位以及豁免对美国所主张利益的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终裁决不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议的美国事业具有国家重要性。因此，我们将维持该申请的否决。

命令：上诉被驳回。