JUL062023_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：27437635 日期：WL. 6, 2023

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）

申请人是一名经济学家，寻求根据职业移民第二优先（“ 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。见《移民与国籍法》（“ 本法 ”）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）有裁量权豁免工作邀请——以及相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明豁免将“ 符合国家利益 ”。同上。

德克萨斯服务中心代理主任否决了申请。主任认定申请人作为持有高级学位的专业人士符合所请求的移民签证类别资格。见本法第203(b)(2)(A)条。但主任得出结论，申请人未能证明其为小企业设立美国咨询公司的计划值得国家利益豁免。具体而言，尽管主任认定申请人“ 处于有利地位 ”以推进该事业，但主任得出结论，他未能证明其提案的“ 国家重要性 ”，或总体而言豁免将有利于美国。在上诉中，申请人主张其提案可以防止选举欺诈并恢复对国家民主进程的信任。

申请人负有以优势证据标准证明所请求福利资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经行使重新审查上诉审查权，见 Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们同意主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议工作具有国家重要性。因此，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须证明其符合所请求移民签证类别的资格，要么作为高级学位专业人士，要么作为科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。本法第203(b)(2)(A)条。该类别通常要求潜在美国雇主寻求非公民的服务并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。本法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。为避免工作邀请/劳工证要求，申请人必须

证明豁免这些美国工人保护措施符合国家利益。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

本法或法规均未定义“ 国家利益 ”一词。因此，我们建立了审理国家利益豁免请求的框架。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)。如果申请人另符合高级学位专业人士或具有特殊能力的非公民资格，则如果其证明以下各项，可值得豁免工作邀请/劳工证要求：

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

同上。

二、分析

记录显示，申请人为委内瑞拉出生、意大利公民，在委内瑞拉获得经济学家和商业管理硕士学位，以及以下文凭：政府科学与技术高级研究；商业情报；以及关键绩效指标。他在一家大型石油公司工作了约10年，提供成本分析以及战略规划、业务运营管理、财务和预算方面的指导。随后，他在接下来的10年里为委内瑞拉国家和市政府工作，制定发展计划并管理公共投资项目。在过去10年的大部分时间里，他担任业务分析师和顾问，专长于商业情报、数据分析和数据可视化。

申请人提议在佛罗里达州为小企业设立一家咨询公司，并最终将业务扩展到其他州。他表示已为公司安排了两到三个项目。

A. 所请求的移民签证类别

申请人提交了证据，证明其委内瑞拉硕士学位等同于美国工商管理硕士学位，主修营销管理。“ 高级学位 ”一词包括等同于美国学士学位以上学术或专业学位的外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，我们同意主任的意见，即申请人作为高级学位专业人士符合所请求的移民签证类别资格。

B. 实质价值

拟议事业可在多个领域展现实质价值，包括：商业；创业；科学；技术；文化；健康；或教育。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。其潜在经济利益可证明其价值。同上。但“ 价值可在没有即时或可量化经济影响的情况下确立， ”且“ 与研究、纯科学及促进人类知识相关的事业可符合资格，无论这些领域的潜在

成就是否可能转化为美国的经济利益。”同上。

申请人的商业计划未估计其拟议咨询公司将产生多少收入。但计划指出——除申请人外——企业初期需要七名员工：三名具备经济、金融、商业管理以及业务和系统开发知识的专业人士；一名秘书；一名商业顾问；一名会计师；以及一名营销和销售主管。因此，计划表明该企业可为美国工人创造至少七个工作岗位。

此外，申请人提供的统计数据表明大多数美国雇员在小企业工作。因此，其向小企业客户提供的咨询服务可刺激次级就业增长和收入。

此外，申请人指出美国政府寻求促进向美国的合法移民，尤其是创业者。“新美国人和他们的子女推动我们的经济，在各个行业工作，包括医疗保健、建筑、护理、制造业、服务业和农业。他们以高比率开办并成功经营企业，为数百万人创造就业机会。”第14012号行政命令，86 Fed. Reg. 8277, 8277（2021年2月2日）。申请人的事业将支持这一政策。因此，我们维持主任的认定，即申请人拟议工作具有实质价值。

C. 国家重要性

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，USCIS考虑该事业的“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该机构关注特定拟议事业的性质，而非其地理范围。同上。

“例如，一项事业可能具有国家重要性，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，如某些改进的制造工艺或医学进步。”同上。如果事业具有“雇用美国工人的重大潜力”或产生“其他重大积极经济效应，特别是在经济萧条地区”，也可证明国家重要性。同上 at 890。

申请人主张其拟议咨询业务“具有培训和雇用美国工人并满足日益增长的数据素养需求的重大潜力”。他表示该事业还将推动小企业生产力、竞争力和增长。

然而，正如主任所认定的，记录缺乏充分证据表明申请人的企业将具有国家影响。其商业计划和其他证据未能充分证明该咨询公司雇用美国工人或产生国家重大层面其他经济利益的重大潜力。记录也未表明该企业拟议在经济萧条地区运营。此外，申请人未能证明该咨询公司将在商业咨询、商业情报、数据分析或数据可视化领域提供重大进展。

在考虑国家重要性时，USCIS关注申请人特定的拟议活动，而非其职业或领域。例如，在Dhanasar案中，我们同意向美国学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）学科具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。但我们认定证据不足以证明特定的课堂教学提案通过“广泛”影响STEM教育领域而具有国家重要性。同上。同样，我们同意申请人拟议的小企业咨询公司具有实质价值。但记录未能充分证明该特定提案具有上升至广泛、国家重要层面的潜力。

尽管在 underlying 程序中未向主任提交，申请人在上诉中主张其在委内瑞拉的政府工作包括制定防止选举欺诈的保障措施。他主张其拟议事业可在美国制定类似保障措施，“以恢复选民对民主进程的信任。”

然而，申请人未提交充分证据以支持其声称的开发选举欺诈防护措施的能力。就为委内瑞拉某州政府设立的“情况室”而言，记录中包含一份文件，该文件部分讨论了投票和投票中心。但该文件并未具体描述选举欺诈防护措施的开发或申请人在打击选民欺诈中的参与。律师主张申请人在委内瑞拉防止了欺诈性投票。但律师的主张不是证据。见 Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。申请人必须以独立证据证实律师的陈述，这些证据本可包括宣誓书或声明。此外，记录缺乏证据表明其拟在美国打击选举欺诈的努力将具有全国性影响。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有全国重要性。因此，我们将维持申请被拒。

我们的维持裁定解决了本上诉。因此，我们无需审查审理主任的额外认定，包括以所请求豁免对美国利益的证据不足为由的额外拒绝理由。因此，我们将保留对这些问题的考量，以备其解决日后成为必要时使用。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“作为一般规则，法院和机构无需对解决其结果所不必要的争议问题作出认定。”）

III. 结论

申请人已证明其符合所请求的 EB-2 移民签证类别的资格以及其拟议美国工作的实质价值。但记录未确立其事业具有全国重要性。因此，我们将维持申请被拒。

裁定：上诉被驳回。