JUN142024_01B5203 · 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：31383785 日期：2024年6月14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）

申请人是一家美国管理咨询企业的所有者，寻求根据就业类第二优先（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）拥有自由裁量权，可在该类别中免除工作邀请——以及因此相关的美国劳工部（DOL）认证要求——如果申请人证明对这些美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”。同上；另见Brasil v. Sec'y, Dep't of Homeland Sec., 28 F.4th 1189, 1193 (11th Cir. 2022)（认定国家利益豁免是一项自由裁量决定）。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人既未证明符合EB-2分类的资格，也未证明国家利益豁免的实质条件。在上诉中，申请人主张审理主任忽视且低估了证据。

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)。经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)，我们维持审理主任关于豁免的认定，同意申请人未能确立其拟议事业所称的“ 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，申请人必须证明其符合EB-2类别的资格，即作为持有“ 高级学位 ”的专业人士成员，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的外国人。该法第203(b)(2)(A)条。为保护美国工人的就业，该移民签证类别通常要求潜在雇主向外籍人士提供工作，并获得DOL认证以在美国永久雇用他们。参见该法第212(a)(5)(D)条，8 U.S.C. § 1182(a)(5)(D)。然而，申请人可以通过证明对美国工人保护措施的豁免将“ 符合国家利益 ”来避免工作邀请/劳工认证要求。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，为审理这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人以其他方式符合高级学位专业人士的资格

或具有特殊能力的外国人，申请人可通过证明以下事项来获得工作邀请/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/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)；另参见6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(l), www.uscis.gov/policy-manual。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人为阿塞拜疆出生和公民，在其本国获得经济学和管理学学士学位。她曾在那里担任零售销售专员，后成为零售运营经理。2018年，申请人来到美国，在此处的公司担任运营总监。2022年，她与其配偶成立了一家美国管理咨询企业。

申请人寻求继续经营其美国管理咨询公司并担任首席执行官。她表示，其有限责任公司（LLC）为中小型企业和初创企业提供咨询和管理服务。该公司的服务包括：战略和运营咨询；项目、产品和流程管理；以及旨在提高客户效率并最小化其行政费用的业务流程再造。

该LLC的商业计划书称，在2022年其运营的前八个月内，它产生了227,912美元的收入和超过126,000美元的净收入。该计划预计2025年的收入超过1百万美元，净收入超过500,000美元。1

B. 实质价值

无论拟议事业“ 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 ”，它都可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录支持审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。证据显示，其管理咨询公司有潜力帮助美国企业

1 在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了一份“ 业务扩展计划 ”，部分表明其美国公司有意将业务扩展至 。然而，申请人必须在“ 提交福利请求时 ”证明其资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。因此，我们将不考虑申请人扩展后的商业计划。另见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (AAO 1998)（“ [申]请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以使明显不足的申请符合服务局要求。 ”）

增加收入并创造就业。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人已证明其拟议事业的实质价值。

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。“ 例如，一项事业可能具有国家重要性，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带来的影响。 ”同上。一项具有国家重要性的事业甚至可以仅关注美国的一个地理区域。同上，第889-90页。“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，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，“ 记录未显示申请人特定拟议事业的预期影响……超出其自身客户、顾客、专业同事、学生或其将提供服务的雇主范围。 ”

我们同意，记录中关于拟议事业具有国家重要性的证据不足。申请人的美国商业计划预计，在公司于2025年进入第四个运营年度后，其营收将超过1百万美元，净收入将超过500000美元。这些预测并不表明该企业会在国家重要性层面上影响经济。申请人亦既未主张也未证明其企业将使经济萧条地区受益。此外，她未能证明其企业的服务将实质性推进美国管理咨询领域。

申请人提交了一封来自美国专业实践教授的专家意见信。该信认定申请人的拟议事业具有国家重要性，并指出：

[申请人]在为中小型企业以及初创企业提供定制咨询服务方面的专业知识，可以显著促进这些实体的增长和可持续性。这反过来可以促进区域和国家层面的经济发展，最终增强美国在全球商业领域的竞争力。

该专家信指出，申请人解决复杂商业问题的能力将具有全球影响。该信指出：“ [申请人]（对其美国公司）的领导因其推动经济增长、增强竞争力和影响国内外咨询实践的潜力而具有实质价值和国家重要性。 ”

与其他企业的活动相结合，申请人的咨询服务可能“ 促进 ”国家经济增长并“ 增强 ”美国竞争力。但申请人未证明其特定咨询业务将帮助足够多的客户增加销售并创造足够多的就业，以产生国家经济影响。她也未充分解释其公司的服务将如何推进管理咨询领域。

在上诉中，申请人主张其拟议事业支持各种国家政策和倡议，包括：性别公平与平等；妇女经济赋权；以及对女性小企业主的支持。申请人还表示，通过优化客户的业务流程并提高其效率，其企业将促进整体社会福利，提高生活水平和客户便利性。

然而，如前所述，在评估国家重要性时，我们必须聚焦于特定的拟议事业。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（“ 第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于外籍人士拟从事的特定事业。 ”）（着重号为原文所加）。因此，尽管申请人的管理咨询服务可能对经济增长有所“ 贡献 ”，但她并未证明其特定业务本身会对美国经济或管理咨询领域产生全国性影响。

正如审理主任所认定的，申请人的拟议事业与我们在 Dhanasar 案中审议的一项事业相似。在该案中，申请人拟向美国大学生教授科学、技术、工程和数学（STEM）学科。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们同意该申请人的主张，即 STEM 教育具有实质价值，并将支持国家政策和倡议。Id. 但我们认定该事业缺乏国家重要性，因为记录未能证明“ 该申请人将从事会对更广泛的 STEM 教育领域产生影响的活动。 ” Id.

与 Dhanasar 案中的申请人一样，申请人的拟议管理咨询服务具有实质价值，并支持国家政策和倡议。但同样与 Dhanasar 案中的申请人一样，她并未证明其特定的拟议业务会对国民经济或管理咨询领域产生“ 更广泛 ”的影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。因此，我们将维持该申请的否决。

E. 其余要求

我们认定申请人未证明其拟议事业所称的国家重要性，这一结论已足以解决本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留其关于 EB-2 分类资格以及豁免对美国所称益处的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对其最终裁决并非必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合免于递解出境救济资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。因此，根据我们的框架，她不符合国家利益豁免的资格。因此，我们将因缺乏工作邀请和劳工证而维持该申请的否决。

裁定：上诉被驳回。