MAY302024_07B5203 · 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：31261073 日期：2024年5月30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）

申请人是一名旅游业顾问，寻求根据职业移民第二优先（EB-2）移民签证类别进行分类，并豁免该类别的职位邀请要求。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）有权酌情免除该类别的职位邀请——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Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（裁定国家利益豁免请求的决定属于自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，申请人既未证明其符合EB-2分类的资格，也未证明其国家利益豁免请求的实质价值。在上诉中，申请人主张审理主任在法律和事实两方面均存在错误。

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，见Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)，我们认定其已确立EB-2资格。但我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业具有所称的“ 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 ”的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有“ 特殊能力 ”的非公民。参见该法第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非公民提供职位，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)。申请人可以通过证明豁免美国工人保护措施将符合国家利益，来避免职位邀请/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，为裁决这些豁免请求，我们建立了一个框架。如果申请人另外符合高等学位专业人士或具有特殊能力的非公民的资格，则可通过证明以下事项来获得职位邀请/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”推进其预期事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请/劳工认证要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889-91 (AAO 2016)。

二、分析

A. 拟议事业

记录显示，申请人为墨西哥出生公民，在其本国获得经济学学士学位。此后，其积累了超过25年的商业咨询经验，包括13年作为旅游业的企业主、首席执行官和顾问的经验。

申请人拟在美国经营一家企业，为农村地区的旅游开发项目提供咨询服务。其此前曾在墨西哥农村地区成功开发了一家酒店。为推进其拟议的美国事业，申请人已收购了一家美国有限责任公司。其主张其企业将为美国农村地区“创造一系列经济和文化效益”。

B. EB-2资格

申请人寻求以高等学位专业人士身份获得EB-2资格。其主张拥有相当于美国学士学位的外国学位，以及随后在专业领域超过五年的渐进经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“高等学位”一词）。

我们同意审理主任的意见，即申请人已证明其拥有相当于美国经济学学士学位的外国学位。其提供了四年制经济学学士学位（licenciado en economia）的副本、大学学习证书，以及一份专业的独立评估，将墨西哥学历等同于美国经济学学士学位。

为证明符合资格的经验，申请人必须提交前雇主的信函，注明其姓名、职称和地址，并描述该非公民的经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。审理主任认定申请人的就业信函不符合该规定。

然而，审理主任忽略了原始申请中一封来自申请人前雇主的信函。该信函确认其在墨西哥获得学士学位后从事商业咨询工作超过六年。在回应审理主任的补充证据要求时，申请人提交了其他雇主的信函，并在上诉中提供了更多证据。但我们无需考虑这些后来的文件。原始申请中的信函符合监管要求

并充分证明申请人拥有至少五年学士学位后的渐进商业咨询经验。因此，与审理主任的决定相反，申请人已确立其作为高等学位专业人士符合EB-2类别的资格。

C. 实质价值

我们同意审理主任的意见，即申请人已证明其拟议事业具有实质价值。拟议事业如果“ 有可能创造重大经济影响 ”或涉及“ 研究、纯科学和促进人类知识 ”，则可能具有实质价值。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人提供的证据表明，其拟议的咨询业务有可能为美国农村地区提供就业和其他经济效益。因此，其已证明其拟议事业具有实质价值。

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。“ 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。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。“ 例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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事业的效益将超出其企业和客户，更广泛地影响国家经济或美国旅游业。审理主任表示：“ 申请人未能证明其拟议工作对其当前公司（或任何潜在雇主）、商业伙伴、联盟和/或未具名客户之外具有影响，且影响程度足以证明其事业的国家重要性。 ”

在上诉中，申请人指出，审理主任忽视了其提交的关于拟议事业的独立经济影响研究。假设申请人的企业每年将处理五个平均规模的旅游项目，该研究估计，在五个运营年度之后，这些项目将产生总计每年254.7百万美元的经济影响——不仅包括游客的直接支出，还包括间接和诱导影响——并创造978个永久性工作岗位。编制该研究的公司负责人的一封信中写道：“ [在酒店业和农村发展方面具有专长的]咨询公司可以在促进农村社区的经济增长和就业创造方面发挥重要作用。 ”

然而，该研究并未证明申请人的拟议业务将对国家经济产生实质性影响。证据表明，这些项目每年将产生254.7百万美元的经济影响。但申请人提供的联邦政府信息表明，在2019年，即COVID-19大流行之前，外国赴美国旅游每天产生640百万美元。参见美国国际贸易管理局（ITA），“ 旅行与旅游 ”，www.trade.gov/travel-tourism-industry。因此，该研究表明，申请人的业务将

仅构成美国旅游业和国家经济的一小部分。此外，申请人未提供关于项目所在地的足够经济或就业信息。因此，其未能证明这些项目将帮助经济萧条地区。再者，记录并未确立其咨询服务应归功于所有项目所称的经济效益。

申请人主张，其拟议事业与美国旅游目标相一致。2019年，约8000万国际游客来到美国，消费约2400亿美元。U.S. Dep't of Commerce, ITA, ITA National Travel and Tourism Strategy 2022, 3, www.commerce.gov/sites/default/files/2022-06/National-Travel-Tourism-Strategy.pdf。到2027年，美国政府力求每年吸引9000万国际游客，年消费2790亿美元。Id. at 5。

申请人还指出，其提交了来自商业咨询和旅游行业高管及政府官员的推荐信。其中两封信来自一个EB-5区域中心的官员，该中心为汇集外国投资开发项目，这些投资可为个人投资者带来移民签证。See section 203(b)(5) of the Act（为从事“ 新商业企业 ”的移民提供签证）。申请人还提交了证据，证明其已同意向该区域中心提供咨询服务。该中心的一封信中写道：

[W]ithout the expert strategic consulting services of [the Petitioner], the successful development of Rural Tourism EB-5 projects for [the Regional Center] would be seriously jeopardized and the opportunity to bring economic growth and jobs to [targeted employment areas] could be lost. Rural Tourism is a niche industry, and the development of successful tourism projects requires a high degree of specialization and know-how which are not easy to find.

然而，申请人与该区域中心之间的咨询协议日期晚于申请提交之日。申请人必须在“ 提交福利请求时 ”确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，尽管该中心的信件可能出于其他目的仍具有证据价值，但我们不能将申请人拟议事业视为包括其向该中心提供的咨询服务。

申请人的拟议事业具有实质价值。但我们最终同意审理主任的意见：申请人未能证明其拟议企业会在国家重要层面上潜在地影响经济或旅游业。申请人的提案类似于我们在Dhanasar案中审议的一项提案。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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。我们认定该拟议事业具有实质价值。Id. 该提案也与美国政府政策和倡议相一致。See generally 6 USCIS Policy Manual F.(5)(D)(2), www.uscis.gov/policy-manual（承认STEM知识对美国竞争力和国家安全的重要性）。但我们认定，关于该事业所称国家重要性的证据不足，因为“ 记录并未以优势证据表明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，申请人的拟议事业具有实质价值，并与政府政策和倡议相一致。但同样与那位申请人一样，他未能充分证明其拟议咨询业务会“ 在更广泛层面上 ”影响国家经济或美国旅游业。由于申请人未能确立其拟议事业具有国家重要性，我们将维持申请的否决。

E. 其余问题

我们关于申请人拟议事业国家重要性的决定解决了本上诉。因此，我们拒绝审理并在此保留对以下上诉论点的审议：其推进该事业的定位以及豁免给美国带来的利益。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对对其最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在非公民未能以其他方式符合救济资格的情况下，拒绝审理替代性上诉问题）。

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，根据我们的框架，其不符合国家利益豁免资格。我们将因此维持因缺乏工作邀请和劳工证而对申请的否决。

命令：上诉被驳回。