APR082024_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

案卷编号：30644094 日期：2024年4月8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）

申请人是一名企业家和财务经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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 Christo'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。

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 underlying 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

[1] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2 分类的资格，即作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar 第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室所指出的可证明具有实质价值事业的领域范围：商业和创业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

申请人拟在美国设立自己的公司，为酒店和旅游行业内的中小型公司提供财务管理服务。通过该事业，申请人意图帮助其客户“ 在员工短缺和留任、业务效率和财务支持以增加收入和盈利能力、系统流程改进以提高自动化和客户满意度，以及为酒店和旅游客户提供战略和定制建议等领域创造业务效率和盈利能力。 ”据申请人称，其公司将“ 促进[其]客户财务安全性的提高 ”，从而使这些公司能够“ 改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在国内创造收入并创造就业机会。 ”记录包括一份五年商业计划，其中概述了其公司将提供的具体服务，包括：商业和财务专业知识；数据分析和系统自动化的设计、开发和实施；财务专业人士的招聘和培训、专业咨询以及在美国的更广泛贡献（将包括在线发布案例研究和博客）。申请人还提交了多封来自先前客户和行业专业人士的推荐信，证明其商业敏锐度和在该领域的先前成功，三封专家意见书，以及讨论酒店和旅游行业对美国经济的重要性、这些行业面临的经济挑战以及旨在改善其财务前景的国家倡议的行业报告和文章。 [2]

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未适当考虑记录中的证据。申请人依赖先前提出的相同论点，并坚持认为证据足以证明其满足 Dhanasar 框架下的所有三项要件。

[2] 尽管本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但本办公室已审查并考虑了每一份证据。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性。在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并指出“ [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。 ”Id. 本办公室还指出，“ 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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人主张其“ 提议对该行业的范式进行全面彻底改革 ”，且其“ 目标是引发多米诺效应，提升更广泛的美国服务和文化交流部门。 ”然而，证据不支持得出其事业将直接导致该领域产生超出其直接客户范围的更广泛影响的结论。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。见 1756, Inc. v. U.S. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利审理中无需采信结论性主张）。同样，Dhanasar 中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响，仅有利于申请人客户的活动，如商业计划中概述的服务内容，不会在该领域产生更广泛影响。Id.

申请人继续依赖有关酒店和旅游行业的背景信息和统计数据，也不具有说服力。本办公室审查了 Dr. S-S-、Dr. H-Q- 和 Dr. H-G-P- 的专家意见书。但它们几乎未提供额外解释以确立申请人拟议事业的国家重要性。它们未讨论申请人拟议事业或商业计划中概述的服务内容的直接潜在影响。相反，它们主要聚焦于酒店和旅游领域的重要性，以及财务管理咨询总体上的重要性。USCIS 可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS 最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词的不同权重）。在此，专家意见书的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

同样，尽管推荐信和专家意见书讨论了申请人在其领域的专业知识以及她通过其咨询业务协助客户的能力，但证据并未确立其工作具有更广泛的影响。虽然我们认可申请人在酒店与旅游业为酒店及其他机构提供咨询方面拥有成功的职业生涯，并曾在行业会议上发表演讲，但记录并未确立她对其直接客户之外领域的影响。此外，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外国

国民。 ” Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业具有国家重要性。

最后，我们同意审理主任的结论，即申请人未能确立其事业 “ 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，尤其是在经济萧条地区。 ” Id. 尽管申请人主张 “ [其客户]的累积成功可以提振美国整体酒店业，催化地方经济并推动国家从疫情中复苏 ”，且她的工作将 “ 振兴一个行业，并进而振兴国家经济 ”，但记录并不支持这些主张。尽管任何基本经济活动都有可能对地方经济产生积极影响，但申请人并未证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。在商业计划中，申请人表示，到运营第五年，她预计其公司年收入将达到900万美元，年联邦税款缴纳额为677,793美元。她还表示，她打算雇用61名员工，年薪支出为4,978,036美元。然而，商业计划除了解释其每项服务的小时费率外，未对这些预测的依据作出任何说明。即使该事业的收入和创造就业预测不仅仅是猜测，它们也未确立该事业将以达到国家重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业数字和收入将如何影响预期运营地区，也未提供证据表明其商业运营将影响经济萧条地区。

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（ “ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。