AUG312023_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：28111963 日期：2023年8月31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）

申请人是一名商业和财务顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附带的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但其未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。

I. 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。其次，申请人必须证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。因此，上诉中待决的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。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。

申请人打算在美国从事商业和财务顾问工作。在为支持申请而提交的个人陈述中，申请人对其拟议事业描述如下：

关于我在美国的未来职业计划，通过我的公司 I II，我将专注于为希望在美国境内开设公司或投资公司的本地和国际个人提供财务和商业咨询。我将提供个性化服务，投资者将获得专业指导，以遵守美国联邦和州政府机构及其相关税法，使他们能够成功投资资金，一旦这些公司进入在美国赚取收入的轨道，将为州机构和联邦机构创造就业机会并 consequently 带来潜在收入。此外，我的公司将突显美国境内为国际投资者提供的商业机会，并吸引便利的国际贸易和伙伴关系，这只会促进美国经济，尤其是在我们的经济因COVID-19受到负面影响后急需财务帮助之时。我仍然相信，即使在此次疫情期间及之后，美国仍然拥有世界上最多的小企业和外部投资者的机会，他们都想来美国投资和生活。美国是经济领域的全球领导者，我相信我可以利用我在金融、税务和商业方面的专业知识，帮助公司在 this 金融市场中运作，并找到刺激和增长 this 经济的最佳解决方案。

我在商业、财务会计和税务咨询方面的经验和背景使我成为理想的顾问，通过帮助小企业来增强国际投资、国家投资，从而创造就业和刺激经济。根据 selectusa.gov，“ 外国直接投资（FDI）在确保美国经济增长和繁荣、创造高薪就业、激发创新和推动出口方面发挥着 essential 作用。 ”我的主要目标是吸引来自

拉丁美洲的投资者，并协助刚刚起步、需要关于如何应对企业税务影响和财务决策的策略和建议的美国小企业。

我还将致力于振兴与拉丁美洲新兴市场的贸易，并与这一地理位置优越的地区——南佛罗里达——建立持久的贸易伙伴关系。我相信这将有助于改善经济关系，并 consequently 实施一项计划，从我们正在经历的冠状病毒衰退中重生 [原文如此]。我相信在我的帮助下，我们可以帮助 [这个] 受伤的经济在这次可怕的大流行病之后再次崛起。我的工作可以帮助数百家公司产生业务，这将通过创造就业和收入来刺激经济，整体提振美国经济。

申请人还提交了行业文章和报告的副本以及推荐信，以支持其资格。

审理主任认定申请人的初始提交未以足够的细节确定其拟议事业，并发出补充证据请求（RFE），要求证明拟议事业的实质价值和国家重要性。具体而言，审理主任认可申请人提交了一份2018年IBISWorld报告，该报告讨论了财务管理的重要性以及金融对企业增长的影响，但指出该报告与申请人的拟议事业并无具体关联。

作为回应，申请人提交了一份更新的个人陈述，其中他再次强调他将通过其公司! I 为 “ 寻求进入美国市场或已在美国并寻求成功发展和增长的企业 ” 提供咨询。他进一步表示，他打算 “ 协助需要指导和战略建议以应对这一充满挑战的市场的美国中小型企业（SMEs），特别是在税务影响和财务决策方面。 ” 申请人还提交了其公司的商业计划书、意见书、一封客户信函以及额外的行业文章和报告。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏足够证据证明申请人的工作将在与国家重要性相一致的水平上影响区域或全国人口。审理主任认定，申请人未能证明其拟议美国就业的好处将超越其客户而影响其领域或更广泛的美国，并进一步指出，记录不足以证明其工作 “ 将成为商业领域进步的推动力 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，指出其事业 “ 具有在行业内及更广泛领域产生涟漪效应的潜力 ”。申请人进一步主张，审理主任在评估Dhanasar第一要件的国家重要性要素时适用了 “ 更严格的证明标准 ”，且未分析 “ 证据的整体 ”，包括其个人陈述、商业计划书、有证明力的研究和专家意见。

关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为判断申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77，79-80（Comm'r 1989）。在此，审理主任详尽分析了申请人的文件材料并权衡了其证据，以评估其是否已以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。一般而言，我们查看记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。申请人提交了论述财务规划与商业咨询的重要性及其对美国经济影响的文章和报告。我们认可财务规划和商业咨询的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人的个人陈述强调财务管理和咨询的价值以及金融对商业增长的影响，而非聚焦于其具体事业的预期影响。申请人详细讨论了财务规划和咨询的益处，强调其事业将如何帮助改善经济关系、为数百家公司带来业务，并通过创造就业和收入刺激经济。然而，申请人未指出任何可直接将其具体事业与整体经济增长联系起来的佐证证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。
此外，申请人主张，来自~I-~大学一位副教授和l !大学一位实务教授（professor of practice）的专家意见函提供了独立、客观的证据，证明其事业的国家重要性。这些意见函的大部分内容讨论财务规划和咨询服务的重要性以及金融对商业增长的影响，并大体上作出与申请人在其个人陈述中提出的相同主张。这些函件还指出申请人有意帮助西班牙裔公司，并指出申请人公司的一个关键目标是“吸引来自拉丁美洲的投资者，并为他们提供进入美国市场并取得成功的战略工具，以及帮助需要指导和战略建议的美国中小企业（SMEs）……”。然而，这些函件未解释申请人的财务和商业咨询服务如何对我国具有更广泛的影响。尽管撰写人叙述了申请人的职业经历和经验，并认为其处于有利地位以推进其拟议事业，但他们未阐明申请人向个别公司提供财务和商业咨询服务的具体拟议事业将如何具有雇用美国工人的重大潜力或在经济萧条地区产生重大积极经济影响。因此，这些函件未能确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r 1988）（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较低的

证据权重，如果该意见与其他信息相冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。

申请人还提供了客户和同事的推荐信，他们证明其工作质量及其拟议事业的潜在影响。尽管这些函件赞扬其工作，但申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。此外，这些函件讨论的是申请人的工作对其自身经历的影响，而非对商业和金融行业所要求的广泛影响。见同上，第889页。

此外，我们在Dhanasar中指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 例如，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（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人的商业计划试图通过叙述财务和商业咨询的价值和重要性及其对商业增长的影响，来表明其事业的潜在积极经济影响。例如，该计划规定，大约“ 24%的美国小企业计划在2021年聘请财务顾问或咨询师 ”，从而表明申请人咨询服务的必要性。该计划进一步讨论了管理咨询行业的潜在增长，指出该行业“ 有望在未来五年从整体经济增长中受益 ”。然而，Dhanasar要求我们关注“ 该外国人拟从事的具体事业 ”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

此外，申请人未证明其商业计划所声称的收入和就业预测如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。尽管销售预测预计第一年总销售额为367,000美元，到第五年为793,200美元，但该商业计划未确立对地区或国家经济的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。同样，尽管该计划声称该企业将在运营第五年创造七个就业岗位，但申请人未证明此类未来人员配置水平将为佛罗里达州或该地区或更广泛的美国经济提供与国家重要性相称的重大经济利益。例如，申请人未表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或全国范围内对创造就业和经济增长产生重大影响。

此外，申请人商业计划中包含的创造就业和收入预测缺乏显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不会确立拟议事业的国家重要性。尽管商业计划中的预测表明申请人公司具有增长潜力，但该计划未证明其事业对地区或国家经济产生的益处将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。见同上。

此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条；其公司将在这些地区雇用大量劳动力人口；或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口提供重大经济利益。没有这些证据，我们无法评估拟议事业对创造就业的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其拟议事业将足以超越其客户、以与国家重要性相称的水平影响财务和商业咨询领域的主张。

最后，我们注意到申请人在上诉时提交了我们的两份非先例决定，其中每位申请人均提交了I-140表申请，寻求被归类为具有杰出能力的个人，我们支持了上诉。首先，如前所述，这两名申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与本案申请人所寻求的EB-2移民分类不同。其次，这两份决定均未作为先例公布，因此，这些决定对USCIS官员在未来的裁决中不具有约束力。见8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个别案件的具体事实，并可能根据诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区别。

总之，申请人未能证明拟议事业具有国家重要性，即Dhanasar第一项要件所要求者；因此，其不符合国家利益豁免资格。对于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件，我们保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明符合国家利益豁免资格，亦未能证明在自由裁量上应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。