DEC052024_06B5203 · 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：34871941 日期：2024年12月5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）

申请人是一名会计专家和企业家，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，以及对此分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益中的工作要求豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 法律

为符合所依据的EB-2签证分类，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求“ 在国家利益中 ”给予自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 给予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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给予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 拟议事业（proposed endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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，且她处于有利地位能够推进拟议事业。[2] 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。Dhanasar分析框架的第一项要件要求申请人证明拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。本办公室同意审理主任的认定，即提交的文件证明申请人的拟议事业具有实质价值。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其拟议事业，申请人的商业计划书载明：“ [申请人]提出的这一事业依赖于发展
_____。
~-------~ 一家[原文如此]财务和会计咨询服务公司，提供簿记和会计服务、税务申报服务、薪资服务、应付账款协议指派、税务规划和咨询、审计审查和年度报告服务以及财务报表编制服务，计划总部设在佛罗里达州，并在佐治亚州和加利福尼亚州各设一个业务单元。 ”

除商业计划书外，申请人此前还提交了关于会计师的行业文章和报告、意向书、投资者信函、公司记录、财务记录、推荐信、教育记录和简历。

审理主任列出了申请人提交的证据并审查了记录，认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任强调，Dhanasar中讨论的相关问题不是该领域、行业或职业的重要性，而是拟议事业的重要性。同上，第889页。审理主任引用了补件通知（RFE）中对申请人商业计划书的分析，包括其资质、公司地点、行业数据、就业预测和利润预测。具体而言，审理主任认定申请人未能证明雇用44名员工如何等同于显著雇用美国工人的潜力，且记录未显示拟议事业对美国经济带来的利益如何达到重大积极经济效应的水平。其次，审理主任审查了申请人对补件通知的回复，其中她讨论了补件通知中列出的相同数字，并认定她未能证明拟议

[2] 本办公室将不讨论审理主任作出这些认定是否正确，因为拟议事业缺乏国家重要性的认定对上诉具有决定性。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

事业将具有重大积极经济效应或显著雇用美国工人的潜力。审理主任审查了政府数据，认定拟议事业不会影响任何政府倡议。审理主任还讨论了投资者信函、意向书和推荐信，以及它们各自在认定国家重要性方面的证据缺陷。审理主任认定申请人未能证明拟议事业将在其领域产生更广泛的影响，或拟议事业的影响超出其公司、商业伙伴、联盟或未具名客户的范围，达到证明国家重要性的水平。

审理主任在决定结尾认定，申请人未提供充分证据证明拟议事业的潜在预期影响，包括该领域内的更广泛影响或国家或全球影响；显著雇用美国工人的潜力；重大经济效应，尤其是在经济萧条领域；社会福利的广泛提升；或文化或艺术丰富度的广泛提升。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

本办公室采纳并维持审理主任关于Dhanasar分析第一项要件中国家重要性的决定。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的行列，认定上诉审理者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考量 ”）。审理主任审查了申请人提交的证据，详细讨论了证据缺陷，并正确分析了申请人的国家重要性主张。在上诉中，申请人未能推翻审理主任的认定。

首先，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证明标准。关于本事项的证明标准，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。见 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 ”。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未具体指出审理主任决定中适用更高证明标准或施加超出Dhanasar框架所述的新颖实体和证据要求的陈述。

其次，申请人主张审理主任未适当考虑其简历、商业计划书、工作经验、推荐信以及行业文章和报告。申请人讨论了其学术和专业经历；提及预测的经济数字和创造44个就业岗位；并提及关于移民企业家经济重要性的行业文章和报告。

如上所述，审理主任列出了申请人提交的证据；引用了商业计划书、投资者信函、意向书和推荐信的内容；并详细讨论了其缺陷。申请人未反驳这些认定中的任何一项。本办公室注意到

申请人的学术和专业经验。然而，申请人的知识、技能和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转向外籍人士”。同上，第890页。此处的问题是，她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。最后，关于行业文章和报告，Dhanasar中讨论的相关问题不是该领域、行业或职业的重要性，而是拟议事业的重要性。同上，第889页。

申请人未证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，她未证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第三项要件下资格的上诉论点。参见Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另参见L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。

裁定：上诉被驳回。