DEC202023_05B5203 · 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：29048707 日期：2023年12月20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）

申请人是一名财务顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格或酌情应获得国家利益豁免。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 Christa'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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但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案指出，USCIS可酌情

1 决定，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 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持有高级学位的专业人士资格。记录反映了该认定。

然而，审理主任认定记录未能证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任还认定，虽然申请人证明了根据Dhanasar第二项要件他处于有利地位能够推进拟议事业，但他未能证明权衡之下豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国，这是Dhanasar第三项要件的要求。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。2

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟在美国自雇，作为独立财务顾问为初创企业、中小型公司和企业家工作。其财务顾问计划表明，他的财务管理和资本投资建议将使企业能够改善其内部管理流程、盈利能力、长期可持续性，以及在美国和国际市场上的竞争力和增长。该计划称，他“ 打算提供有针对性的有效服务……目标是实现财务管理流程的自动化和提高效率，加速增长，确保公司资源的节省劳动力和成本效益使用，从而带来收入和投资回报的增加。 ”（强调省略）。申请人进一步称，他的工作将“ 通过帮助……公司应对经济和市场压力，并与其中高层管理团队合作寻找新的利基市场、新的国内和国际投资机会，改善公司的

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

财务管理和商业效率，来支持[其]领域的进步。 ” 本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但审理主任认定记录未能证明申请人的 “ 拟议事业足以超越其咨询服务及其客户群，在与国家重要性相称的层面上对其领域产生更广泛的影响 ” 。审理主任还认定，记录未能支持申请人的主张，即其拟议事业具有 “ 雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ” 。

申请人在上诉中主张，审理主任的决定 “ 包含超出无害错误的误解和适用法律错误，达到了滥用酌处权的程度 ” 。申请人主张，审理主任 “ 没有考虑或讨论为证明申请人拟议事业的国家重要性而提交的全部证据 ” 。申请人强调，初始申请和其对证据请求的答复中所附的全部证据 “ 清楚地提供了充分的证据，包括证言和客观书面证据，从经济和社会福利角度确立了拟议事业的国家重要性 ” 。申请人指出行业和政府报告，主张这些报告证明了财务顾问对 “ 组织财务健康 ” 的重要性，特别是对中小型企业。他进一步主张，他通过提供充分证据以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性，达到了其证明标准。经重新审查，本办公室认定记录未能证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

申请人在上诉中强调，审理主任在发出证据请求通知和驳回决定时未考虑全部证据，存在错误。他主张，证据请求通知对初始提交的证据提供了有限的评估，未能明确识别证据的缺陷，也未能就纠正所提交文件的任何问题提供指导。本办公室不同意申请人关于审理主任证据请求和驳回决定存在缺陷的主张。

与申请人的主张相反，该通知对初始提交的证据进行了充分分析，并向申请人告知了证据的缺陷以及为何未能充分显示其拟议事业的国家重要性。该通知进一步解释了确立其国家重要性所需的证据。此外，审理主任的决定适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据评估申请人的资格。本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的事项 “ 更可能为真 ” 或 “ 很可能 ” 为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，本办公室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）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录并未证明申请人拟从事的事业将如Dhanasar所设想的那样，对财务咨询领域产生实质性惠益：“ [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内具有国家乃至全球影响，诸如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. 正如审理主任所指出的，证据并不表明申请人的财务咨询工作会对财务咨询领域产生更广泛的影响。

记录包括申请人的陈述及其财务咨询计划，该计划描述其拟从事的工作及其潜在经济利益，以表明其国家重要性。该计划表明，其财务咨询工作将“ 在遵守对更广泛社区的企业社会责任原则的同时，基于三大支柱——经济、社会和环境——促进和增强企业的可持续发展。 ”（着重号省略）。申请人的计划描述了COVID-19疫情对中小企业和美国经济的经济影响，主张其“ 知识将支持美国经济重回正轨的努力 ”。其工作将帮助“ 企业提高偿付能力和生产力、成本效率，提升创收潜力，提高利润率，创造新的就业机会，降低风险并对抗日益增长的不确定性 ”。该计划还强调申请人的专业资质、经验和成就，以表明其工作将有助于美国企业的企业可持续性；充实一个行业专业人士短缺的领域；并支持美国政府的经济倡议，包括COVID-19疫情后的经济复苏、创业精神以及加强中小企业。该计划还提供了对美国财务规划行业的分析，包括申请人在佛罗里达州I[已隐去]地区的目标市场。该计划描述了佛罗里达州I[已隐去]地区财务顾问的平均收入，并简要描述了申请人有意在佛罗里达州I[已隐去]地区经济上服务不足的商业社区工作。

然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其财务咨询活动将为佛罗里达州、其服务不足的商业社区或美国带来实质性经济利益。申请人关于其财务咨询将惠及美国经济的主张，未通过独立和客观的证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有提供经济利益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

尽管申请人表达了为美国以及中小企业经济增长作出贡献的意愿，但其未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛的影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或将在佛罗里达州、其经济上服务不足的商业社区或美国产生其他实质性积极经济影响。此外，在没有充分书面证据证明其作为佛罗里达州I[已隐去]地区中小企业独立财务顾问的拟议工作职责将对财务咨询行业产生更广泛影响，而非仅惠及申请人及其拟议客户的情况下，申请人未以优势证据标准证明其拟从事的事业具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，其拟从事事业的国家重要性由行业报告和文章予以证明。这些报告和文章涉及：通过信用报告、担保贷款和破产实践改善中小企业融资渠道；企业关闭的原因；对小型企业的分析；美国政府就业计划；企业风险管理；I[已隐去]的商业理念；就业增长的行业；全球熟练财务专业人员短缺；佛罗里达州的商业机会领域；美国政府小企业管理局的贸易和出口促进计划；个人财务顾问的就业概况；以及财务管理者对企业的重要性。

我们认可财务咨询行业、其相关职业以及对中小企业经济支持的重要性；然而，仅仅为中小企业担任财务顾问不足以确立拟从事事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“我们寻找更广泛的影响”，并且“[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内具有国家乃至全球影响。”Id. 我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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。”Id. at 890。所提交的行业报告和文章并未讨论任何具体可归因于申请人财务咨询工作的、申请人所主张的经济影响。

申请人的陈述和财务咨询计划强调其专业资质、知识和成就，以表明其拟从事的财务咨询工作对其潜在商业客户和美国经济增长的重要性。记录包括申请人专业同行和前客户的推荐信。这些信件主要讨论申请人的工作经验、其对财务管理和咨询的知识，以及其与他们共事时的专业精神。这些信件传达了其财务咨询专长及其工作对特定项目的重要性，这些项目帮助其雇主和客户克服财务挑战并改进财务流程，从而促进其业务增长。然而，这些文件涉及Dhanasar框架的第二项要件。See id. 我们认可申请人过去为其雇主和客户提供了有价值的财务咨询工作。然而，正如审理主任所指出的，申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其潜在客户。这些信件并未证明申请人的工作将在财务咨询领域具有国家或全球影响。

申请人未证明其拟从事的事业超越其财务咨询工作及其未来客户，从而以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，其未证明其拟作为独立财务顾问从事的工作提供有助于财务咨询行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟从事的财务咨询工作与所主张的结果之间提供充分的直接证据联系。

由于记录中的文件未充分确立申请人拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故其未证明符合国家利益豁免的资格。由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关于其根据第二项和第三项要件符合资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于记录未确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。