FEB152024_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：29836606 日期：2024年2月15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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。

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重新审查。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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 另见 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

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。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人表示她打算“开设一家财务管理咨询、顾问和培训办公室，总部将设在佛罗里达州II地区。”她进一步表示：“该企业将提供财务规划、控制、报告、资产负债表分析、风险评估、市场经济趋势和财务审计方面的专业服务。”

此外，申请人提交了其拟设公司的商业计划书。该商业计划书包括行业和市场分析、关于其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计其公司第一年将雇用五名人员，第二年和第三年六名，第四年和第五年八名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持这些额外雇员需求的证据。此外，虽然其计划提供了第一年591,360美元、第二年和第三年792,000美元、第四年和第五年1,182,720美元的收入预测，但这些预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预测的解释。

记录中包括关于美国财务顾问行业、美国财务经理职位前景、佛罗里达州就业趋势、移民作为经济贡献者以及小企业对美国经济价值的信息。在此，审理主任认定所提交信息证明申请人的事业具有实质价值。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是小企业、财务管理服务、移民创业或申请人一般职业的价值；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人仍须证明其具体拟议事业的潜在预期影响。

申请人还提供了来自A-M-、C-A-、M-E-S-、L-R-A-、T-A-B-、A-C-M-C-、P-G-A-、V-S-F-和L-B-的支持信，讨论其财务管理能力和经验。然而，申请人的教育、技能、知识及其领域内先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人”。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。

此外，申请人提交了来自J-W-B-（I I的金融学教授）的“ 专家意见书 ”，以支持其国家利益豁免。J-W-B-主张，申请人的拟议工作具有国家重要性，因为她作为财务经理的一般职业、管理咨询行业和财务顾问服务行业有助于我国经济、增进社会福利并推进白宫倡议（例如吸引“ STEM人才 ”）。然而，此处的问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。J-W-B-的函件未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明申请人经营财务管理公司的具体拟议工作在其行业中具有更广泛的影响、增进美国社会福利或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能证明其事业在特定领域或行业内具有国家影响。此外，审理主任表示，申请人未能表明其拟议工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式对我国产生重大积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 财务经理咨询对世界各地包括美国的公司而言是一项关键职能 ”，并且有助于“ 公司的成功和生存 ”。她进一步表示，“ 财务经理咨询可以帮助公司最大化利润、管理债务和投资、做出长期战略决策，并确保遵守适用的财务法律法规 ”，但这些论点涉及的是其职业的一般价值，而非其具体拟议事业的国家重要性。

此外，申请人声称其公司计划“ 雇用8名专业人员 ”，并将“ 产生16.61至59.93个间接就业岗位 ”。她还声称其拟议事业具有供应链潜力、政府税收来源、向雇员的知识转移以及其他积极经济影响。此外，申请人表示她将“ 将我未来公司预算的5%……用于在当地社区开展文化和社会活动 ”。然而，申请人未提供证据表明其拟议企业和社区活动将达到足以提升至国家重要性水平的规模。在没有提供证据证实此类主张的情况下，声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但申请人未能证明其具体事业的潜在经济活动将如何在其公司运营所在地区或美国其他地区产生重大积极经济影响。

此外，申请人主张，其从事的工作“ 有助于确保 ”“ 佛罗里达州医院和眼科诊所 ”的“ 长期可持续性 ”，为“ 行业的经济增长和创造高质量就业岗位 ”作出贡献，并且“ 将在财务可持续性、运营效率以及支持这些特定行业增长方面，对佛罗里达州和美国发挥关键作用 ”。其进一步主张，其拟议事业有望加强医疗行业、支持咨询公司的成长与成功，并改善财务透明度与治理。

在判断国家重要性时，我们在Dhanasar案中解释称，“ 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. at 889。我们还指出，“ 一项事业如果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，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

为评估申请人的拟议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。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的财务管理服务，但其未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超出其公司及其未来客户范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、金融服务行业、美国经济或美国社会福利。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。具体而言，其未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。尽管申请人声称其公司具有增长潜力，但其未提交证据表明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其事业“ 具有直接和间接雇用工人的潜力 ”，但其未提供充分证据证明其事业通过就业水平、税收或商业活动为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。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是否符合Dhanasar所述第三项要件资格的上诉论点。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要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5