FEB272024_04B5203 · 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：29827955 日期：2024年2月27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）

申请人是一名财务经理，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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当这样做符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需工作邀请、并因此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，但他未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。本法第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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

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，我们同意该认定。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人是一名财务经理，拟发起一个培训和咨询平台，以惠及企业家、商人和商业女性，帮助他们实现稳定和财务增长。在为支持申请而提交的商业计划中，申请人描述了该项目，名为 I I，如下：

该~平台将使企业家、专业人士、商人和商业女性了解他们必须遵循的策略，以管理和控制其企业，从而实现高盈利和可持续性。所有这一切都以最简单和最具教学性的方式进行。

申请人进一步指出，~项目包括三个卓越模式，分别针对大型和中型企业、初创企业以及专业人士，并进一步详细描述如下：

前两个卓越模式（大型和中型企业及初创企业）的内容，将主要旨在实现以下目标：

√ 明确界定公司的愿景、使命、价值观、政策和程序，并在组织内适当披露和遵守。
√ 理解、制定和控制公司的商业计划以及财务管理模型、财务预测、敏感性模型，

按业务领域进行CAPEX可行性研究和行动计划，以实现目标和实施策略。
√ 成功管理和经营公司的现金流。
管理并利用现金盈余，巧妙应对现金短缺，以及在危机情况下的管理。
√ 实施危机时期的储蓄计划。
√ 个人结果的自我管理控制文化。
√ 理解、编制和管理预算、预测、财务规划、敏感性分析、仪表板、绩效指标和其他管理工具，按公司、按领域和按个人。
√ 风险图管理以及识别企业所拥有的机会和威胁，以及这些机会和威胁的利用和关注。
√ 适当控制成本、费用、营运资金和CAPEX 识别和管理隐性成本、不可预见费用和或有费用。
√ 实施预算紧缩计划文化。
√ 制定和实施商业、营销和物流策略，以及市场情报计划、竞争分析和基准比较。
√ 控制原材料、库存和仓库。
√ 理解财务和会计，无需成为该领域的专家。
√ 理想的组织结构、人才的选拔和管理、员工轮换、沟通、激励、招聘、发展计划、继任计划、福利和培训。

√ 遵守和控制税务和法律义务。
√ 企业中的创新和创造力。
√ 利用技术作为竞争优势。

第三个卓越模式（专业卓越模式）的内容，将旨在引导专业人士沿着成功之路前进，考虑以下方面：

√ 根据公司特定时期所经历的情况，采用不同的领导风格和工作团队管理方式。
√ 在组织内建立自身的差异化价值。
√ 规划、执行、管理和监控技能。
√ 管理绩效指标和财务领域，以及理解其决策和管理对公司底线损益表的影响。
√ 在组织内外实现永久的专业和个人成长。
√ 管理公司内外的轮换。
√ 根据当时的个人和职业情况，制定求职策略。
√ 关于商业举措的决策（创业生活与雇员生活）。
√ 储蓄和投资文化，以及养老金退休规划。
√ 生活平衡和心理健康。

√ 管理形象、声誉和人际关系。

初次提交的材料还包括申请人的学历证书副本、推荐信、新闻信息以及行业文章和报告，以支持其资格。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出虽然申请人的证据足以证明其拟议事业具有实质价值且其处于有利地位以推进其拟议事业，但最初构成的记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未充分描述拟议事业以确立其国家重要性，或拟议事业将以符合国家重要性的水平影响区域或全国人口。因此，审理主任要求提供申请人事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份专家意见书，并重新提交了其商业计划和意向书以支持其资格。申请人的律师还提交了一封信函，声称申请人的拟议事业“ 将对公司的财务业绩产生积极和重大的影响，并将直接影响美国的经济增长 ”，因为“ 美国小企业的稳定和增长将刺激经济 ”。律师进一步强调了申请人的职业历史和经历，指出他具有独特的资格来推进其拟议事业。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的全国重要性，并指出记录中缺乏充分证据以证明申请人的工作将在与全国重要性相符的层面上影响地区或全国人口。审理主任进一步指出，申请人未证明其拟议美国咨询公司的利益将超出其公司及其客户的范围，从而影响其领域或更广泛的美国。审理主任还得出结论，记录未能满足Dhanasar第三项要件的要求。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑商业计划书、行业报告和文章中所显示的其拟议事业的更广泛影响，并进一步主张审理主任未对回应补证通知（RFE）时提交的专家意见书给予应有重视。申请人还通过律师主张，审理主任忽视了所提交的证据，并提交了一份书面论证意见，强调其作为财务经理的资格以及其项目将以与全国重要性相称的层面影响美国公司的方式。

基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能根据Dhanasar分析框架第一项要件证明拟议事业的全国重要性。

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见同上，at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”

同上。我们还指出，“ [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效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”同上，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人主张审理主任未适当考虑某些证据，例如其公司的商业计划书、其在该领域的工作、行业文章和报告以及一份专家意见书。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍得出结论，记录中的文件未能充分证明Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。2

我们审查了所提交商业计划书中的人员配置和收入预测，其中预计申请人的公司将在五年内直接雇用五名员工，并在该期间累计支付超过670,000美元的工资并产生超过100万美元的收入。然而，这些就业和收入预测缺乏显示其依据的细节或关于如何实现的解释，也未证明具有雇用美国工人或对地区或全国经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持直接创造五个就业岗位或公司预期产生的收入将具有与Dhanasar框架第一项要件的全国重要性要素相称的重大经济利益。

此外，申请人通过行业报告和文章强调了财务经理和财务咨询行业对美国公司的福祉和繁荣的重要性，及其对不断上升的国债和吸引科学、技术、工程或数学（STEM）专业人员需求等问题的影响。我们同意财务管理领域很重要，该领域的成功可能带来更多职业机会和经济优势。然而，在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。 ”同上。虽然申请人拟在重要行业或领域工作，但这不一定足以证明具体拟议事业的全国重要性。无论如何，这些文章和报告未讨论申请人拟议事业的任何具体细节或其达到全国重要性水平的预期影响。

我们注意到申请人主张其因在STEM领域工作而有资格获得国家利益豁免。申请人所提及的具体STEM证据考量仅适用于该事业涉及关键和新兴技术或其他对美国竞争力和国家安全重要的STEM领域的情况。3记录中没有充分信息

2 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。
3 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policymanual。

证明申请人的事业涉及这些具有全国重要性的领域。此外，在STEM领域工作并不免除申请人证明其事业全国重要性的义务。同上。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。同样，申请人未证明提供其财务管理咨询服务如何能够充分超出其客户范围，以与全国重要性相称的层面更广泛地影响该领域。

我们还审查了来自会计领域一位大学教授的专家意见书。作者讨论了申请人作为财务经理的技能和能力，并推测其服务如何可能改善商业实践和提高公司生产力，但未就申请人的拟议事业或其事业的影响如何超出其将服务的公司范围提供任何有说服力的细节。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)（认定移民局可拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较少的证据权重）。然而，USCIS最终负责对外国人的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上。

记录中包含支持申请人关于其在财务管理领域拥有经验之主张的证据，例如来自前同事和商业伙伴的支持信函，其中述及他在财务管理各个方面的才能和成就。我们注意到，申请人的经验与Dhanasar框架的第一部分无关，而与第二部分有关——即申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。同样，在整个记录中，申请人和其律师强调其在财务管理方面的经验，以证明其拟议事业的全国重要性。再次说明，申请人的专业知识及以往职位的成功记录是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到外国人身上 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据标准证明了其拟议工作的全国重要性。无论是这些信函还是记录中的任何其他证据，均未说明申请人创办一个为企业家和企业主服务的培训和咨询平台的事业将如何积极影响地区或行业，使其超出该单一企业将提供服务的任何客户范围。

记录中的证据未证明该事业具有雇用美国工人或为美国提供其他重大积极经济利益的显著潜力。因此，记录未能证明Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性，且申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对以下问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”：

对最终决定不必要）；另见 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，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。

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，或经裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。