JAN262024_03B5203 · 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：29424497 日期：2024年1月26日

对内布拉斯加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》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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 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

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证类别的资格，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。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义"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，USCIS可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

[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）。

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人符合作为持有学士学位且在该专业领域具有至少五年渐进式学士后经验的专业人士的资格，等同于8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位。尚待确定的剩余问题是，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。

申请人于2003年在巴西获得会计学学士学位，并于2002年至2019年期间在建筑、工程、运输和石油行业的公司担任财务或会计职位，主要是在巴西，其中2015年至2017年有一段时间在委内瑞拉。他于2019年作为F-1学生的F-2非移民配偶进入美国，自2020年以来，他一直在佛罗里达州的多家保险公司和代理机构担任财务代表。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在提交申请时，申请人表示他"打算继续其作为财务顾问的职业生涯……通过向美国[和外国]个人及公司提供咨询服务。"申请人声称其拟议事业将通过提供商业咨询服务使美国企业受益，并将吸引外国对美国的投资，并为美国工人创造更多就业机会。

在一份咨询意见中，._____.的一位教授并未讨论外国对美国的投资。相反，该人士表示，申请人"对巴西商业环境的深入了解""对美国在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司具有实质价值和国家重要性。"记录中并未以其他方式强调对寻求在巴西投资或扩张的美国企业的利益。

由于申请人的初始提交材料缺乏关于拟议事业的详细、一致的信息，审理主任要求提供"拟议事业的详细描述"以及支持申请人关于其国家重要性主张的证据。

申请人对证据请求的回复包括一份未具名"未来企业"的商业计划，其中申请人将担任"董事总经理兼首席顾问"。

审理主任认定，申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。本办公室同意审理主任的意见，理由如下。

在否决通知中，审理主任确认收到了商业计划，但指出该计划撰写于2022年11月，比申请2021年6月的提交日期晚了一年多。因此，审理主任认定，该商业计划无法证明8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的提交时的资格。审理主任还认定："申请人的工作经验仅显示在巴西地方层面的潜在影响。申请人未能证明这些运营的经济影响达到其拟议[事业]具有国家重要性的程度。"

在上诉中，申请人主张审理主任"未给予应有重视"申请人的商业计划以及"证明[申请人]拟议事业国家重要性的行业报告和文章。"

记录中的报告和文章讨论了金融服务行业、移民创业和外国投资等主题，但这些材料并未描述申请人拟议事业具体影响的细节。相反，这些材料仅构成关于一般主题的背景信息。然而，申请人必须证明具体拟议事业的国家重要性；申请人仅证明某一特定主题、职业或领域的整体重要性是不够的。"事业"一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。参见，一般而言，6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

正如审理主任所指出的，商业计划直到申请人提交申请后才存在。尽管如此，本办公室将在此讨论该文件，因为它是申请人拟议事业最详细的解释。

该商业计划描述了"一家专门从事财务咨询服务的咨询机构"，服务于"拉丁美洲和巴西公司以及中小企业"。商业计划表明，申请人打算在运营第一年"在佛罗里达开设办事处"，随后第二年i~ l开设办事处，再一年后在l I开设办事处，以向客户"提供信息充分的建议"。

然而，除这一初步描述外，商业计划并未证明拟议事业具有超出申请人公司及其客户利益之外的更广泛影响。商业计划的其余部分主要由关于财务顾问和会计师的一般信息，以及关于美国经济、纳税重要性和管理咨询顾问作用等主题的一般信息组成。

商业计划用数页篇幅阐述拟议事业所声称的"国家层面影响"。计划的这一部分主要由关于小企业、经济和会计师作用等主题的统计数据和信息组成，并声称申请人的专业知识将帮助客户应对不断变化的市场。这些主张依赖于关于申请人所在领域整体重要性的一般性断言，而非其具体拟议事业的影响和重要性。申请人未能证明拟议事业将对其公司客户以外的有限数量产生重大影响。

商业计划预计，公司五年后将拥有23名员工，其中大多数为税务分析师、会计分析师和会计师。商业计划还预计，申请人的公司“将在第5年产生相当于41个就业岗位的直接就业效应”。申请人未能证明这些数字在一个据商业计划称在美国雇佣约500,000人的行业中具有显著性，且申请人未能表明其拟议事业将成为潜在间接就业创造的主要推动力。同样，申请人主张其领域存在合格工人短缺，且拟议事业将解决这一短缺，因为申请人“将为公司的财务咨询人员提供培训和指导”。但申请人未解释这些努力如何产生如此显著的影响，以致赋予该事业国家重要性。

申请人未能证明直接就业和可能的间接就业将产生与国家重要性相符的显著或实质性经济影响。Dhanasar并未指出每一个创造就业的事业都具有国家重要性。相反，它指出：“一项具有显著潜力雇佣美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业……很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。申请人负有证明这些效应的举证责任。

职位offer要求通常适用于申请人领域的专业人士，申请人负有举证责任证明其拟议事业的“更广泛影响”，以表明为何应豁免职位offer要求。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们必须特别考虑申请人工作的比例影响。在Dhanasar中，我们认可了申请人教授工程课程意图，但我们认定申请人未能表明其教学工作将比其直接合作的学生“更广泛地影响该领域”。Id. at 893。申请人关于其领域个人累积影响的主张未能证明其拟议事业特别具有的更广泛影响。

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明拟议事业的国家重要性。对Dhanasar第二和第三项要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留对上述要件的论证。2

III. 结论

申请人未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能表明符合国家利益豁免资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

2 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。