JUL082024_01B5203 · 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：31077967 日期：2024年7月8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）

申请人是一名特许经营和商业管理顾问，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成员，并寻求对该分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa'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。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步发展的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

专业被定义为该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士，他们还必须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，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。

同上。

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，我们考虑其潜在的前景影响。同上。

第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：他们的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于该个人的资格性质或拟议事业，其获得工作机会或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每起案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

如上所述，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。审理主任认定，

2 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裁决中）的行列，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）。

申请人基于其电气工程学士学位来自 其硕士学位 I I以及工商管理来自 I，符合作为持有高级学位人士的EB-2签证分类资格，我们同意。上诉中的剩余问题是申请人是否有资格或酌情应获得该分类工作要求的豁免。我们认定其不符合。

申请人提议通过其公司_____ 在l I佛罗里达州，在美国担任特许经营和商业管理顾问。他表示计划向中小型企业，特别是快餐餐厅提供商业管理和财务咨询服务，帮助企业在财务报告和分析、商业战略规划、并购以及融资资源方面。

审理主任认定，申请人作为企业家和顾问的拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位以推进拟议事业。然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，且权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了不适当的举证标准，未将其拟议事业视为具有国家重要性，并忽视了所提交证据的整体，包括商业计划和专家意见书。申请人还声称审理主任忽视了20 C.F.R. § 656.3的规定，使得自雇个人在法律上不可能代表自己提交劳工证。

除法律另有规定不同标准外，申请人必须以优势证据证明其符合所请求移民福利的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。在优势证据标准下，证据必须证明申请人的主张“ 可能为真 ”。同上，第376页。我们将审查每项证据的相关性、证明价值和可信度，无论是单独审查还是在证据整体的背景下审查，以确定待证事实是否可能为真。在本案中，我们已单独并在证据整体的背景下审查了每项证据，并认定申请人未能以优势证据证明其拟议事业的国家重要性，理由如下所述。

申请人主张，其通过公司 I 作为特许经营和商业管理顾问的拟议事业具有国家重要性，因其带来重大经济利益，包括创造就业、支持小企业、促进创业和创新、解决劳动力短缺以及契合政府倡议。申请人提供了各种文章和报告，讨论了特许经营模式的好处、特许经营对经济的影响、良好管理在工作场所的重要性、商业管理者在组织中的作用、小企业对美国经济的重要性、小企业经济以及创新和收入增长。这些文章和行业报告还提供了关于管理分析师、特许经营经济展望、管理分析师就业展望以及美国特许经营统计数据的职业信息。

这些文章和报告强调了特许经营、小企业和企业管理分析师的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关的问题并不是个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是非公民拟从事的具体事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人必须通过优势证据标准证明，其拟通过其公司I I _____担任特许经营和商业管理顾问并提供商业管理和财务咨询服务的事业具有国家重要性。

在Dhanasar案中，我们指出，我们寻求拟从事事业的更广泛影响，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具有国家甚至全球影响。See id. at 889。这些文章和报告支持特许经营企业的创建对美国及其经营所在的地方社区产生积极影响。这些文章和报告还表明，小企业构成美国经济的主要力量，创造就业、激发创新，并为许多人实现财务成功和独立提供机会。然而，这些文章和报告并未直接涉及申请人的具体拟从事事业，也未充分解释其拟通过其公司向企业提供商业管理和财务咨询服务的事业如何带来超出其公司及其客户范围的利益，从而更广泛地影响商业管理领域或美国经济。此外，虽然申请人的陈述反映其有意为其公司客户提供商业管理和财务咨询服务，但他未提供足够的信息和证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素。

此外，申请人声称其拟从事事业有可能对政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议事项的问题产生重大影响。申请人主张其事业与美国小企业管理局（SBA）的倡议相一致，如小企业发展中心或SCORE导师计划。申请人引用了SBA网站和SCORE基金会网站的打印件，这些打印件显示小企业发展中心为小企业提供咨询和培训，SCORE导师计划为小企业主提供免费商业建议。申请人还引用了小约瑟夫·R·拜登总统于2021年发布的小企业周公告，该公告规定拜登总统宣布9月12日至18日为全国小企业周，以表彰小企业对美国经济的贡献并继续支持它们。

虽然政府倡议承认小企业对美国经济的贡献并显示政府对小企业的支持，但它们并未表明政府对申请人计划向企业提供商业管理和财务咨询服务的商业活动有特别兴趣。记录未充分证明其计划向企业提供商业管理和财务咨询服务的商业活动将如何对政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议事项的问题产生影响。

申请人还主张，其拟担任特许经营和商业管理顾问的事业具有国家重要性，因为它解决了劳动力短缺问题。他解释说，该领域缺乏合格顾问，强调其专业知识的重要性和需求。然而，申请人未证明其拟从事事业将影响或显著缓解所称的国家短缺。此外，美国劳工部通过劳工证程序解决工人短缺问题。因此，仅凭合格专业人员短缺不足以证明国家利益豁免的资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 885。

至于申请人主张其咨询公司将提供的经济价值和就业创造，申请人声称其商业计划讨论了直接雇用美国工人的潜力。记录包括商业计划、组织章程和公司网站打印件，涉及 。日期为2023年6月的更新商业计划表明，该公司将需要四名财务和管理会计分析师、一名董事和一名行政助理。更新商业计划预测2024年总收入为$481,100，净亏损为-$3,322，2028年总收入为$502,190，净利润为$10,288。然而，记录未包含支持收入预测或人员配置要求的充分证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张可能为真，其中真相的确定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相不仅由证据的数量决定，还由其质量决定。See id。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划的可信度和证明价值。

此外，即使商业计划中的所有预测都实现，记录也缺乏充分证据证明申请人的咨询公司将对商业管理领域产生与国家重要性相称的影响。在Dhanasar案中，我们指出，例如，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（特别是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未提供充分证据证明其咨询公司将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。因此，记录未充分证明申请人的拟从事事业具有国家重要性。

此外，申请人表示其公司计划为特许金融分析师（CFA）和注册管理会计师（CMA）专业资格提供高管培训项目。他声称，提供获得CFA和CMA专业资格的高管项目对美国具有国家利益，因为通过为个人和组织提供做出关于投资和财务管理的稳健长期决策所需的财务和管理会计技能和知识，它可以帮助促进经济增长、增强美国企业的竞争力、加强该国作为商业管理领导者的声誉。

关于申请人提供CFA和CMA资格培训项目的计划，记录未充分证明该事业对其领域具有更广泛影响，而非仅限于参加其培训项目的人。虽然申请人提供培训项目或向该领域其他专业人士传播知识的计划有其价值，但记录未充分证明其教学或授课活动带来的利益超出其学生或受训者范围，从而更广泛地影响商业管理领域、金融领域或会计领域。同样，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。

申请人提交了两封专家意见信，分别来自I大学的一名商科兼职教授和I大学的一名会计学教授。他主张，这些专家意见信表明其拟议事业的利益将超出某一组织并积极影响我国。他补充说，在审查其资历、专业工作经验和成就后，专家们认定其拟议事业具有实质价值和国家级重要性。I教授表示，申请人拟议的在财务咨询和咨询行业提供服务的事业既具有实质价值又具有国家级重要性，因为他将创造就业机会并促进国家经济、为许多个人创造财务稳定，并促进整体社会福利。I教授还表示，申请人的事业在财务咨询服务领域具有全国性乃至潜在的全球性影响。I教授表示，申请人拟议事业既具有实质价值又具有国家级重要性，因为其具有雇用美国工人的重大潜力并具有其他实质性积极经济影响，因为其拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富，并且因为其拟议事业将影响某一政府实体已描述为具有国家级重要性或属于国家倡议主题的事项。

关于专家意见信，USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见形式的专家证言。See Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，USCIS负责就申请人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。See id.。虽然我们重视专家意见信，但记录中不包含充分的信息和证据来证实教授们所作的主张。虽然教授们就申请人拟议事业的重要性作出一般性主张，但两封信均未解释申请人的具体拟议事业如何达到国家级重要性的水平。申请人仅凭未经支持的证言证据未能确立所主张的事实。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Assoc. Comm'r 1998)（指出仅在没有支持性书面证据的情况下记录在案不足以满足这些程序中的举证责任）。

记录中还包含申请人的文凭、学校成绩单、简历、课程结业证书、其前雇主因其三项案例研究的国际发表而颁发的奖项、特许金融分析师、注册管理会计师和加拿大风险管理师称号证书，以及其前雇主和前同事的推荐信。申请人的教育、工作经验、专业成就、对其前雇主的过往贡献及其他专业资格在Dhanasar第二项要件下具有相关性，用以支持其处于有利地位推进拟议事业的主张。

See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。第一项要件，即实质价值和国家级重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。See id. at 889。

申请人在上诉中提交了两份AAO非先例决定，其中申请人提交了I-140表寻求被归类为商业或科学领域杰出能力个人，我们支持了上诉。第一，这些决定讨论的是不同签证类别的资格。第二，两份决定均未作为先例公布，因此这些决定对未来审理中的USCIS官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能基于程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策而有所区别。

申请人还提交了额外证据，如AAO实践手册、8 C.F.R. § 103.5（重新开案或复议）、8 C.F.R. § 204.5（基于就业的移民申请）、Matter of Chawathe、Matter of Dhanasar、20 C.F.R. § 656（美国境内外国人永久就业的劳工认证程序）、美国劳工部外国劳工认证上诉委员会发布的一项决定，以及USCIS政策手册第6卷第F部分第5章（高等学位或特殊能力）。虽然申请人提交的AAO非先例决定和其他额外材料为我们应如何审理上诉案件提供了一般性指导，但它们并不支持申请人关于其拟议事业具有国家级重要性的主张。

由于记录未充分证明Dhanasar先例决定第一项要件所要求的其拟议事业的国家级重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义，如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。3

III. 结论

尽管申请人已表明其是持有高等学位的专业人士且其拟议事业具有实质价值，但其未能以优势证据确立其拟议事业具有国家级重要性。因此，我们认定申请人不符合资格或经裁量不应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需就其裁决对结果而言并非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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。