JUL102024_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：31283199 日期：2024年7月10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）

申请人是一名金融服务和会计专业人士，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，并寻求对该分类所附工作要求的国家利益豁免。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拟议的事业具有潜在的国家重要性、她处于有利地位能够开展拟议的事业，或豁免劳工证要求是有益的。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免工作要求。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，但本办公室在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)中提出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）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 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自由裁量性质）。

- 拟议的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的事业；以及
- 总体而言，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——聚焦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。在确定拟议的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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

第二项要件将焦点从拟议的事业转向该个人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟议的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；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，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议的事业，其获得工作邀请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；以及对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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，总体而言，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

申请人是一名财务管理顾问和会计师，打算通过开设和经营一家财务咨询公司来继续其在该领域的职业生涯。她指出，她将协助美国公司做出合理的财务决策，提供精简运营的建议，提高生产力，并协助在拉丁美洲的扩张努力。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。然而，审理主任认定申请人未满足Dhanasar关于豁免美国雇主的工作要求和劳工证的要求。具体而言，审理主任认定：在第一项要件下未证明事业的国家重要性；在第二项要件下申请人未处于有利地位开展该事业；或申请人未证明如第三项要件所要求的那样豁免工作要求将是有益的。本办公室同意申请人未确立该事业的国家重要性，如Dhanasar第一项要件所要求。

A. 申请人未证明其事业具有国家重要性

在上诉中，申请人主张其已满足Dhanasar框架的第一项要件，因为审理主任未适当权衡证据。她声称审理主任未使用优势证据标准适当评估记录，而是使用了新标准。她强调其在类似事业中的成功历史，并指出拟议的事业可能对金融部门产生广泛影响。她主张审理主任未能充分考虑其商业计划、工作经验和资历、支持信函以及概述金融行业影响的佐证文件。申请人主张其事业将产生直接经济影响以及具有国家重要性的涟漪效应。

为支持这些主张，申请人提交了证据，包括但不限于：一份详细说明其打算在五年内开设三家财务咨询办公室的商业计划；一份专业计划；来自同事、教授和主管等来源的支持信函；文凭、成绩单和证书；工作经历；关于其国家利益豁免资格的专家意见；以及提供金融服务行业、会计行业背景和语境以及移民企业家对美国经济影响的文章。

申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件，该要件要求拟议的事业具有国家重要性。尽管申请人强调鉴于其丰富的工作经验拟议的事业可能成功，并将创造就业机会，但这些因素不足以表明国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管证据反映了申请人有意为其客户提供有价值的服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，本办公室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。同上，第893页。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其客户群，以影响金融服务行业、会计行业，或以与国家重要性相称的水平更广泛地影响经济举措。[2]

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则提供实质性的积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收收入和财务举措将在马萨诸塞州、在考虑扩张的州或在美国总体上提供实质性经济利益。虽然商业计划表明公司具有增长潜力，但未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人主张公司将雇用美国员工且马萨诸塞州在经济上

[2] 申请人已提供且本办公室已审查了大量概述金融服务部门对国家和全球经济重要性的文件。然而，Dhanasar框架指示本办公室评估具体拟议事业的影响，而非该领域或行业的一般影响。同上，第889页。

感到困扰的是，她未提供充分证据证明她将在该地区雇用大量劳动力，或该事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来实质性经济利益。此外，尽管申请人主张拟议事业将在五年内扩展至多个办事处，但她未证明该公司提供的商业服务将在金融服务或会计市场中占据显著份额。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

申请人亦未证明审理主任违反了USCIS政策或错误评估了案件。申请人对审理主任的证据权衡提出异议，但未详细说明审理主任据称适用了何种“新颖标准”。同样，尽管她声称审理主任未能正确考虑各项证据，但未详细说明审理主任的分析如何错误评估了这些证据。

由于记录中的文件未能确立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，故申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。我们对申请人是否能够满足第二项和第三项要件以符合国家利益豁免资格保留意见。参见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”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于她未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未确立其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。