JUL162024_13B5203 · 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：31491378 日期：2024年7月16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）

申请人是一名高级账单分析师，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，以及对此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驳回了申请，认定申请人未能证明其有资格或否则在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。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)。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

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)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作要求的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。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，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)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士。2 本办公室同意记录支持该认定。

上诉中的问题是申请人是否证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明根据Dhanasar第二项要件他处于有利地位以推进拟议事业，也未能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，这是Dhanasar第三项要件的要求。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。同上。

申请人拟在佛罗里达州建立一家财务咨询公司，并担任其首席执行官。申请人表示其业务将为小型和初创企业提供财务咨询服务，以帮助提高其生产力和增长。据申请人称，大多数小型企业因财务规划不佳而失败，因此其业务将为其客户的“ 独特需求 ”和业务目标提供专门解决方案，特别是从COVID-19疫情中恢复的企业。其业务将侧重于降低拖欠率和管理应收账款活动，以帮助客户降低成本、缓解风险并增加收入。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。

2 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单、学历评估和就业证明信。记录显示其持有相当于美国工商管理学士学位的外国同等学历，随后在其专业领域拥有超过五年的逐步晋升经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
3 虽然本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，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。审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将超越其业务和客户，对其领域产生更广泛的潜在预期影响。审理主任进一步认定，申请人未能表明其财务咨询业务的工作如何如Dhanasar所设想的那样“ 具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式对国家或区域经济提供实质积极经济影响 ”。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在重大错误，因为其未考虑或分析随初始申请和证据请求答复提交的证据。特别是，申请人强调其商业计划明确阐述了其拟议事业的国家重要性，包括其事业对其领域、美国经济和社会的潜在广泛影响，以及其雇用美国工人的重大潜力。此外，他主张审理主任忽视了显示其事业根据Dhanasar具有国家重要性的“ 有证明力的文件 ”，具体是一封意见书、其商业计划和媒体文章。4

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须表明所主张的内容“ 更可能为真 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。审理主任在评估申请人是否证明其符合Dhanasar框架第一项要件时，权衡了所有证据，但认定证据整体缺乏证明力。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。经重新审查，申请人未能证明所提交的证据以优势证据确立其资格，如下文所述。

申请人未能充分记录其拟议事业的潜在预期影响，包括所主张的对其领域的广泛影响或对美国及其业务拟服务地区的经济利益。申请人的陈述和商业计划强调了财务咨询服务领域对美国经济的重要性、财务咨询服务需求的预期增长，以及申请人的业务有助于填补该领域劳动力短缺。为支持申请人的陈述和商业计划，记录包括

4 在上诉中，申请人提交了其初始申请和证据请求答复中提交的文件。他还提交了新的证据以证明其符合国家利益豁免资格，包括关于小企业、COVID-19对小企业的影响、美国债务上限以及大型公共会计师事务所的文章。他主张此类新证据可以在上诉时予以考虑，因为“ 所提交的证据与AAO接受新证据的做法一致，因为证据不必是新的或以前无法获得的。 ”他辩称，“ 根据8 C.F.R. 103.2(b)(1)，该证据证明[申请人]在提交申请时有资格获得所请求的福利，并在整个审理过程中保持资格。 ”然而，申请人的论点是不正确的。我们不会在上诉时首次考虑这些新证据，因为在有机会通过答复审理主任的证据请求而向审理主任提交时并未提交。参见Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人已被告知所需证据并在拒绝前获得合理机会为其记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，并且“ 我们将根据首席之前的审理记录来裁决上诉 ”）；另参见Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

关于小企业失败的常见原因的文章；零售破产的原因；金融咨询行业的市场分析；金融服务领域就业机会的可获得性；COVID-19疫情后美国经济的增强；以及小企业对大企业和美国及地方经济的影响。

我们认识到金融咨询服务行业及相关职业对美国经济的重要性，特别是在帮助财务脆弱的企业方面。然而，仅仅在金融咨询服务领域工作或为小型和初创企业创办金融咨询业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。此外，一个行业的增长和重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。我们不是关注一个行业或领域的重要性，或某一领域的劳动力短缺，而是关注“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar中，我们指出“ 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。 ”Id. 我们还指出，“ 一项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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890. 在此，证据并未表明申请人在一个劳动力短缺的增长型行业中建立金融咨询业务并雇用员工的工作会对金融咨询领域或更广泛的美国经济产生影响。

随着其业务拟扩展到美国其他地点，该计划主张其业务将创造就业并具有其他重大积极经济效应，例如增加工资、缴纳税款，以及通过减少贷款拖欠和增加利润帮助财务脆弱的小型和初创企业实现财务安全。为支持其主张，商业计划讨论了该业务位于佛罗里达州的地点以及未来扩展到更多地点的一般计划；申请人对该业务30,000美元的投资；金融咨询行业的市场分析；该业务的金融咨询服务；金融咨询服务行业的预期增长；以及该业务的预计营销、人员和财务预测。

申请人未提供独立的、客观的佐证证据来支持其主张，即其业务活动将为佛罗里达州社区或美国带来重大经济利益。例如，商业计划预计该业务将在五年内直接雇用12名员工，创造额外25个间接就业岗位，并缴纳超过200,000美元的税款。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376. 即使我们假设申请人声称的一切都会发生，记录也缺乏证据表明在五年期间创造12个直接就业岗位和25个间接就业岗位并缴纳超过200,000美元的税款达到了国家重要性的水平。此外，如果没有充分的书面证据表明其作为金融咨询业务所有者和首席执行官拟议的工作职责会对更广泛的金融服务领域产生影响，而非仅有利于其

业务及其客户，申请人未能以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人进一步主张，通过培训其员工并将专业知识传授给他们，其知识传播将在其领域创造更多合格工人，从而对更广泛的领域产生影响。然而，在Dhanasar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，因为它们不会对更广泛的领域产生影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893. 我们指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. at 889. 同样，申请人通过培训和继续教育向员工传授专业知识的意图，并未表明对更广泛的金融咨询领域产生影响，也未达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

为进一步支持其主张，申请人提交了一位金融学教授的意见。该意见指出，申请人的专业领域——信用分析、催收和应收账款——是“ 有需求且具有国家重要性的…… ”。该意见主张，申请人在其领域的经验将帮助美国企业高效管理其财务资源，特别是受COVID-19疫情影响的企业，从而将“ 广泛增进社会福利 ”。然而，该意见侧重于金融服务行业对经济和社会福利的重要性，以及申请人的专业经验如何使其有能力帮助企业，这是不恰当的。如上所述，一个行业或领域的重要性不足以满足Dhanasar框架下的国家重要性要求。此外，申请人的专业经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。

该意见还概括描述了申请人商业计划中所述的拟议业务，包括其位于佛罗里达州的地点、扩展到其他城市的计划、其服务以及预计人员。基于这些计划，该意见指出申请人的事业具有“ 雇用美国工人的显著潜力，并具有其他重大积极经济效应 ”。然而，该意见并未侧重于申请人的具体事业及其对美国经济或金融咨询服务领域的潜在预期影响。参见id. 该意见重述了商业计划的预计人员和财务预测，但未为这些预测提供可信依据，不足以证明Dhanasar所设想的雇用美国工人的显著潜力。

申请人进一步主张，审理主任忽视了该意见和其他证据，这些证据表明其事业影响了政府描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。申请人主张其事业与《美国救援计划》一致，该计划是一项美国政府倡议，为受COVID-19疫情影响的小企业提供经济救济，因为其业务将为小企业提供金融咨询

受COVID-19疫情经济影响的企业。该意见强调，金融服务和保险行业对美国经济的重要性表明该事业“影响了一个政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项”。除该意见外，申请人还提交了有关美国政府支持COVID-19后小企业倡议的文章。

美国政府各项举措（如《美国救援计划》）的重要性并无争议，但这些举措的整体意义并不能确立申请人所提议事业本身的国家重要性。虽然这些文章表明，对小型企业的支持及其财务安全对美国经济很重要，但这并不能推出：一个向可能受COVID-19疫情影响的小型和初创企业客户提供财务咨询建议的个人具有国家重要性。如前所述，在重要领域工作或创办企业本身不足以确立所提议事业的国家重要性。相反，我们关注“外籍人士提议从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。Id. 申请人对他的企业对国家举措的潜在影响作了笼统陈述，但没有量化所提议事业在所指出的关注领域中的预期影响，也没有提供客观、有证明力的证据来支持其主张。尽管申请人已表明，支持受COVID-19疫情影响、财务上脆弱的小型企业和创业者是国家重要议题，但他没有证明其具体事业对这些国家重要事项的潜在预期影响。

基于上述，申请人没有证明其提议事业具有潜力，能够超越其本人企业及其未来客户，以与国家重要性相称的程度影响其领域、美国经济或更广泛的国家重要事项。除笼统主张外，他没有证明其作为拟设财务咨询企业所有者提议从事的工作提供了所声称的、有助于其行业进步的创新，或以其他方式对其领域具有更广泛影响。申请人所声称的经济利益取决于众多因素，而他未在其财务咨询工作与所声称的潜在经济利益之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件不足以按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立申请人所提议事业的国家重要性，他未证明符合国家利益豁免资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于其依据第二项和第三项要件符合资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出裁决并非取得其结论所必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 l&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未依据Dhanasar分析框架所要求的第一项要件确立资格，他作为裁量事项不符合国家利益豁免资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。