JUN072023_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：26932831 日期：2023年6月7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）

申请人是一名财务顾问，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。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可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，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。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（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所依据的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。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但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案指出，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 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士资格作出裁定。该决定仅涉及申请人的国家利益豁免资格；审理主任认定申请人未满足Dhanasar三项要件中的任何一项。因此，上诉中需考虑的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人在其祖国巴西于1999年获得工商管理学士学位，并于2002年获得会计与财务管理lato sensu证书。2002年，他同样在巴西创办了一家“行政、财务和税务咨询公司”。从2002年至2014年，他为一家塑料公司“作为独立顾问工作”，执行协调财务部门、编制预算和财务文件以及谈判原材料采购等任务。自2016年以来，他将时间分配于其咨询公司和一家提供“行政、财务、税务和公司重整服务”的关联实体之间。申请人于2020年以B-1非移民商务访客身份进入美国。

在申请表格上，申请人将其职业列为“个人财务顾问”，但记录表明他寻求作为企业而非个人的顾问工作。在随申请提交的陈述中，申请人描述了其拟议事业：

我的职业规划是开设我自己的财务和业务管理咨询公司……，在美国提供税务、财务、成本和投资管理服务……，主要服务于美国小企业……。此外，该公司将服务于美国医院，在实施患者血液管理项目（PBM）方面提供医院和业务咨询服务，该项目由血液管理促进学会（SABM）设计，在降低成本 and 改善患者预后方面具有经证实的效果。

我计划雇用一支由美国工人组成的团队，由业务发展和国际贸易方面的专家组成，以提升美国对巴西的贸易顺差，并鼓励巴西对美国的直接投资。此外，我将雇用并培训一支专业管理团队，为美国医院从事PBM项目的成本削减实施工作，从而显著降低医院的成本并对美国经济产生影响。

Dhanasar国家利益测试的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在

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前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在否决通知中，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性。审理主任指出：

[记录]并未显示申请人的拟议事业足以超越一个组织及其客户的范围，从而更广泛地影响该行业。申请人未能充分证明其拟从事的特定工作提供有助于行业进步的原创性创新，或以其他方式对美国该领域具有更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张其商业计划和个人陈述“ 允许[]对其可能向美国提供的利益作出具体预测 ”。申请人引用了记录中已有的信息。下文本办公室将考虑这些信息并解释为何同意审理主任的结论。

随申请提交的一份商业计划表明，申请人的公司将拥有“ (2)条主要业务线……一条是专注于美国与巴西之间国际贸易的专业化业务咨询公司……[以及]第二条是作为医院和业务咨询专家，通过为医院实施患者血液管理项目来降低医院成本。 ”该商业计划引用了关于“ 管理咨询行业 ”整体规模和影响的统计数据，但此类汇总数字并不能证明个别咨询企业（例如申请人拟设立的企业）的影响。

该商业计划讨论了PBM项目，申请人将PBM称为一种“ 商业方法论 ”，但记录中的材料，包括世界卫生组织的一份政策简报，一致将PBM称为一种应由医疗机构、政府当局和其他利益相关方处理和实施的医疗保健策略，而非由商业顾问处理。 [2]

该商业计划未充分解释所引用的一些统计数据和其他信息的相关性。例如，该计划中“ 美国管理咨询 ”的“ 关键成功因素 ”清单包括“ 牙医和洁牙师应获得执照 ”这一观察。该商业计划未在其他部分涉及牙科。

例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的商业计划表明，申请人寻求“ 帮助在历史上未充分利用的商业区推动小企业增长 ”。该商业计划未定义“ 历史上未充分利用的商业

[2] 记录显示，申请人于2019年参加了一门与“ 血液管理 ”相关的课程，但该课程证书并未表明这是一门商业课程。相反，其目标受众是医疗保健工作者。该证书是来自医学研究生院的“ 继续医学教育出席证书 ”，该机构“ 由继续医学教育认证委员会（ACCME）、药学教育认证委员会（ACPE）和美国护士认证中心（ANCC）联合认证，为医疗保健团队提供继续教育。 ”

“ 区域 ”，因此它并未表明该术语指的是商业活动水平低的地区。商业计划中的信息表明，该术语与 “ 联邦合同资金 ” 的分配有关。该计划还表明，申请人将首先在佛罗里达州建立其业务，在五年内扩展到德克萨斯州、纽约州和加利福尼亚州，因为这些是 “ 美国商业集中度最高的州 ”。

商业计划预计，申请人的企业将在四个州雇用32名员工，在运营的前五年向他们支付总计5.7百万美元的工资。大多数职位被指定为兼职。申请人未能证明，这种分散在广大地理区域内的就业水平会产生Dhanasar案所设想的那种实质性经济影响。

在补件通知（RFE）中，审理主任要求申请人提交证据，证明拟议事业的影响超出了对申请人客户的利益。作为回应，申请人提交了文件，显示他于2022年5月，即收到补件通知几天后，为其佛罗里达州业务提交了组织章程。申请人重复了他 “ 帮助推动历史上未充分利用的商业区域的小企业增长 ” 和帮助医院实施PBM的意图，但他减少了对寻求与巴西开展贸易的美国企业的强调。申请人提供了表明其工作使个人客户受益的数据，但未显示超出这些客户之外的更广泛利益。因此，该信息未能确立Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889案中所设想的 “ 更广泛影响 ”。

申请人在上诉中主张，他的 “ 巴西文化知识和经验 ” 使他 “ 成为任何计划在那里运营的美国公司的潜在资产 ”。申请人引用了关于国际贸易和巴西经济的一般统计数据，但未量化其拟议事业所产生的利益。他作为巴西顾问的背景可能与他推进拟议事业的有利条件相关，但这本身并不赋予该事业国家重要性。申请人必须确立其特定事业的重要性，而不是涵盖该事业的整体领域（如国际贸易）的重要性。

我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟议事业的预期经济影响，包括就业、税收和对客户的利益，足以达到Dhanasar案下的国家重要性。对Dhanasar案其余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留意见。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见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）。

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能显示符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。