JUN222023_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

案卷编号：26387250 日期：2023年6月22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）

申请人是一名财务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此基于就业的第二优先（EB-2）分类所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christa'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，申请必须首先证明符合 underlying 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中提出了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情批准对职位邀请、从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人

被归类为 EB-2 类别并证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家级重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、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、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位邀请或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

申请人最初提议继续在其领域内为美国公司工作，担任专注于农业领域的财务经理，目标是“ 逐步并积极地惠及美国商业产业和经济 ”。申请人陈述其事业是为需要重组财务结构、寻求向拉丁美洲扩张的美国公司担任财务经理。记录最初包含申请人题为“ 职业计划 ”的个人陈述、其已申请并获考虑的空缺职位机会的证据、含证书的学历证书评估、简历、专家意见书、以往工作经验文件、因工作周年及参与职场活动项目而获得的奖项、推荐信，以及据称与申请人国家利益豁免资格主张相关的各类报告和文章。1 申请提交时最初形成的记录表明，申请人的拟从事事业实质上是一次求职。而国家利益豁免的目的并非便利申请人在美国求职。

1 尽管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。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供额外证据并澄清申请人的拟从事事业，以确定其实质价值和国家级重要性。在回应 RFE 时，申请人或许已承认其最初的事业无法在 Dhanasar 框架下支持国家利益豁免，遂提交了一份“ 最终陈述 ”、一份修订后的简历、一份概述申请人创办创业型财务管理公司计划的新商业计划，以及来自与申请人在其现任雇主处共事的人员的推荐信。2

A. 实质价值和国家级重要性

为满足 Dhanasar 分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性。第一项要件聚焦于个人拟从事的具体事业。如上所述，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。记录（包含申请人的最初陈述、随 RFE 回应提交的修订陈述、商业计划、各类报告和文章）支持审理主任的认定，即申请人拟在佛罗里达州发展一家财务咨询公司的事业具有实质价值。

审理主任认定，记录未能证明申请人拟从事事业的国家级重要性。在确定国家级重要性时，焦点不在于申请人将从事的行业的重要性，甚至不在于其过去的成功。焦点在于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室指出“ 我们寻求更广泛的影响 ”。更广泛的影响不一定按地理评估；某一领域内显示出国家甚至国际范围更广泛影响的影响，可上升至国家级重要性水平。而实质性的积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力，也可帮助拟从事的事业上升至国家级重要性水平。

申请人指出，小型、中型和少数族裔拥有的企业对经济至关重要，但面临因缺乏现金流、财务规划不善以及通胀和疫情相关压力而产生的生存威胁。申请人主张其服务将通过降低失败率来支持小型、中型和少数族裔拥有的企业的生存。但正如记录所反映且申请人在其商业计划中所述，申请人的目标客户群在财务报告方面无需遵守国际公认会计准则或公认会计原则。记录未能以优势证据充分反映具有实质性、相关性或证明力的证据，说明申请人的

2 申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利的资格。见 Matter of Katigbak, 14 T&N Dec. 45, 49 (Reg' I Comm 'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。见 Matter of Izummi, 22 T&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。为回应RFE而提交的构成实质性不同事业的修订会引入模糊性，从而妨碍对拟议事业的实质性价值或国家重要性的分析。本案中申请人的修订提供了更多细节，进一步说明了申请人将如何、何时以及在何处从事其拟议事业。因此，申请人大量的修订虽然令人关切，但保留了申请人最初描述的拟议事业的性质和特征。

符合公认原则和国际会计准则的会计服务或财务规划服务，将通过解决申请人所指出的任何生存性威胁——缺乏现金流、财务规划不佳以及通胀和疫情相关压力——来降低佛罗里达州I I个体小型、中型和少数族裔拥有的企业的失败率。而且，即使记录确实反映了这种联系，记录中也不清楚这将如何扩展到本可享用申请人服务的客户群体之外，从而将其事业提升至具有国家重要性的程度。

申请人的拟议事业并未证明该领域具有可能上升至国家重要性水平的预期积极经济影响。申请人称其事业“具有雇用美国工人的重大潜力”。具体而言，商业计划预计该事业在运营五年内将雇用50名员工，产生超过2,000,000美元的税收收入。但这些愿望并未证明该事业的国家重要性，因为无论是否实现，它们都不会超出该事业本身而对国家重要性水平产生影响。申请人称该事业将设在佛罗里达州，具体在 郊区。申请人提交了一份佛罗里达州中部地区贫困地区的图形表示，但未列出任何具体地区的名称或识别特征。记录中未包含足够的具有证明力、实质性或相关性的证据，表明该事业的雇用计划将如何影响该地区的失业率，或该事业的运营和收入如何上升至国家重要性水平。

而且，尽管申请人将佛罗里达州列为“对美国经济具有战略重要性”的州之一，但他们并未将佛罗里达州对美国经济的战略价值与联邦中任何其他州对美国经济的重要性区分开来。申请人强调了佛罗里达州作为“南美洲贸易枢纽”的地位，并特别强调了南佛罗里达州在这一出口“枢纽”中的地位。记录中不清楚“出口”和出口行业如何与申请人在佛罗里达州I I郊区所致力于提供的拟议服务相契合。申请人评论称，佛罗里达州的“枢纽”地位以南佛罗里达州的港口为典型代表，特别是th ~----------~因其与南美洲，尤其是巴西的便捷连接和联系。但申请人的事业拟在佛罗里达州中部运营，具体在 及其郊区，距l 约240英里，后者也是著名的l所在地，拥有每日l !连接。记录中不包含任何证据将拟议事业在佛罗里达州中部的活动与南佛罗里达州港口或~I----------~的商业和贸易“枢纽”活动联系起来。

申请人的事业还提议吸引外国直接投资到美国。申请人的事业确定了其将提供的服务：财务规划、战略管理、公司财务咨询的国际会计、国际税务规划和审计中的会计和簿记服务，以及通过管理和内部控制进行损失预防。申请人主张，其服务对于那些寻求直接在美国投资的外国实体至关重要。他们称此类服务将增强国际投资者，特别是巴西投资者，在美国投资的信心和可靠性。但记录中的证据不足以确立申请人事业拟提供的服务将影响美国的外国直接投资至涉及国家重要性的水平。事实上，记录中的证据并未确定

美国外国直接投资的总规模，或相比之下申请人拟议服务所吸引的外国直接投资金额。而且，尽管申请人将外国直接投资与一般意义上的就业创造联系起来，但记录中不包含证据以优势证据标准确立，因申请人拟议事业而获得的任何外国直接投资将创造达到足以将其事业提升至国家重要性水平的规模的就业。

B. Dhanasar框架的其余要件与类别资格

在评估申请人是否根据Dhanasar第二要件处于良好地位以推进其拟议事业时，我们审查：(A) 申请人在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；(B) 申请人针对拟议事业所制定或在其制定中发挥重要作用的未来活动模式或计划；(C) 实现拟议事业的任何进展；以及 (D) 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。第三要件要求申请证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证对美国有利。

由于申请人未确立其满足Dhanasar框架的第一要件，他们未表明其有资格且在其他方面值得根据其余要件获得国家利益豁免，我们保留这些问题。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本无资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

我们与审理主任一样，还注意到申请人明显不符合作为持有高级学位的专业人士的类别资格，这对任何未来提交的申请具有影响。具体而言，审理主任正确指出，申请人未获得美国硕士学位的单一来源等效学历，因为其等效性是在将其教育与工作经验结合后确定的。该法规确实提供了另一条途径来证明作为高级学位专业人士的类别资格，即申请人证明其已获得美国学士学位的单一来源等效学历，随后具有五年逐步负责的工作经验。虽然申请人在记录中提交了已获得美国学士学位单一来源等效学历和五年工作经验的证据，但我们对经验证据的可靠性以及其是否描述了具有逐步性质的真实工作经验存有疑虑。记录中包含一封经验信，反映申请人自2003年至2017年在~----------~的工作经验为业务总监和财务经理。但记录中还包含一份巴西劳动和就业部的遣散通知，描述申请人曾在._____.担任文化服务经理。申请人提交至记录中的不一致证据对申请人的类别资格及其移民申请的其他方面造成了重大怀疑。见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 at 591（“ 对申请人证明任何方面的怀疑可能导致对为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估 ”）。审理主任未评估申请人是否证明有资格作为特殊能力个人获得EB-2类别资格。但由于记录未表明申请人根据Dhanasar

框架值得获得国家利益豁免，今天无需处理申请人EB-2类别资格的问题，我们将予以保留。见 INS v Bagamasbad, 429 U.S. at 25 和 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见 Black's Law Dictionary (11th ed. 2019) 中举证责任的定义（反映举证责任包括举证责任和说服责任）。申请人未以具有说服力的、相关的和具有证明力的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。因此其上诉必须被驳回。

裁定：上诉被驳回。