MAY172024_05B5203 · 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：31108846 日期：2024年5月17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）

申请人是一名会计师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其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)。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基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。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Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架

。Dhanasar指出，USCIS可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 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，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任的决定未说明申请人是否确立了其符合基础EB-2分类的资格。在补充证据请求中，审理主任表示申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。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职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但她未能证明该拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位能够推进拟议事业，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。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从事的领域、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金融服务咨询公司，她将担任其首席执行官和财务顾问。申请人的陈述表明，其公司将向中小企业（SMEs）提供财务建议，帮助提高其生产力和增长。其公司打算提供“ 具有成本效益且

1 参见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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
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。记录表明，她持有相当于美国学士学位的外国学历，随后在其专业领域拥有超过五年的渐进式经验。参见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。

定制化解决方案”，侧重于中小企业的长期可持续性，通过改善其业务成本、税务规划、国际增长、组织结构和数字营销策略。除为中小企业提供咨询外，该公司还将向弱势少数族裔社区，特别是拉丁美洲移民，提供金融教育。培训将侧重于资源和费用管理；创建产品和服务企业；企业家的财务策略；投资多元化和改善；减债；以及为退休、购房购车和子女教育制定的储蓄计划。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。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但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。审理主任认为，申请人未能证明其拟议事业将超越其自身业务和客户，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，申请人未能表明其在金融领域的工作如何“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产生重大积极经济效应”，如Dhanasar所设想的那样。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定“包含超出无害错误的误解和误用法律的情形……”。她援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)，主张该决定存在缺陷，因为它未充分审查和考虑其初始申请及补充证据请求答复中提交的全部证据，构成滥用自由裁量权。她声称，审理主任的决定错误地指出未提交任何证据表明其事业具有国家重要性，而她确实提交了证明申请中该要件的书面证据。她强调“在初始申请中提交了不少于12份客观书面证据”，以表明其工作将协助中小企业的行政和财务整合，从而增强美国企业和个人财务。此外，她指出其补充证据请求答复中包含了“来自信誉良好的[美国]政府和私营部门来源的额外17份客观证据”，表明其事业对其行业具有国家影响，即优化中小企业财务管理并为改善移民社区的个人金融素养提供指导。

为确定申请人是否以优势证据标准履行了其举证责任，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）。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页；另参见Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室不同意申请人对审理主任决定的评价。与申请人的主张相反，审理主任并未指出申请人未提交任何证据表明其拟议事业具有国家重要性。相反，审理主任确认并分析了各种文件，特别是其陈述、文章和推荐信，但总体上认定证据质量缺乏证明力，不足以支持其关于拟议事业具有国家重要性的主张。

此外，Buletini案法院并未否定审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini裁决也未表明USCIS若未对每份证据进行个别分析即构成滥用自由裁量权。当USCIS对申请进行有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不要求其

并非必须对申请人提交的每一份证据都予以处理。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引述 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)）。我们认定，尽管该决定未对每一份证据逐一分析，但它体现了审理主任对证据的审慎考量。

在上诉中，申请人主张，审理主任通过过度强调其事业经济收益的地理规模，在Dhanasar先例决定之外施加了新的标准。她声称，在评估拟议事业是否具有国家重要性时，Dhanasar的分析框架避免过度强调其地理上的“国家范围”。然而，申请人并未指出审理主任过度强调此类地理规模的具体情形。在此，审理主任评估了证据，以确定其是否支持她关于其事业有潜力促进国家经济利益的主张。审理主任依照Dhanasar的设想，适当评估了该事业雇用美国工人或对国家或对其营业所在地区产生其他重大积极经济影响的潜力。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。

申请人进一步主张，其专业商业计划通过“为改善商业效率而创造新颖且动态的财务管理方法”，“清楚地解释了其提案的经济影响”。此外，其企业将“为移民社区内的个人开发工具，帮助他们改善消费习惯和金融素养”。她指出，其工作对于减少企业中的财务管理不善以及减少移民社区中的金融不平等至关重要。通过与业内其他经验丰富的专业人士和教育中心合作，申请人将分享知识和专长，为全国范围内的个人和企业针对低效财务管理创造更全面、更有效的解决方案。为提高佛罗里达州企业的财务效率，其企业将分析客户公司过去三年的财务报表，以制定重组税务计划，优化其商业财务。她进一步主张，其企业将创造就业机会，打算雇用八至十名专长于税务、金融、国际商务和人寿保险等领域的员工。

除评估该事业对领域的广泛影响外，我们在Dhanasar中指出，“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影响的事业，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。”同上，第890页。任何基本经济活动都有积极影响经济的潜力；然而，申请人未能充分直接地证明其拟议事业的活动——为企业提供财务顾问咨询以及为移民社区提供服务——与可能对佛罗里达州或国家产生可证明的重大经济利益之间存在联系。尽管申请人表示其咨询工作将为其企业客户创造经济利益并雇用约八至十名员工，但除概括性主张和陈述外，她并未提供关于此类预测如何得出的客观和佐证细节。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。

申请人还主张，审理主任忽略了表明其事业影响政府已描述为具有国家重要性或属于国家

倡议事项的证据。为支持其主张，申请人辩称她提交了文章、行业报告和美国政府来源材料，这些是证明其事业具有国家影响的“客观且有证明力的证据”。她声称，行业文章和美国政府报告显示了财务稳健的中小企业（SME）和金融素养教育的重要性，并特别指出美国政府旨在促进小企业、创业者和金融素养教育的倡议。记录中包括与中小企业经济重要性相关的报告和文章；2021年美国小企业概况；支持小企业的辅导计划和政策；美国政府在COVID-19后通过增加贷款对小企业的支持；美国小企业管理局的指南；佛罗里达商会基金会的报告；美国职位空缺的增加；使用会计管理财务；财务经理；国家金融教育战略；以及弱势群体金融教育的好处。

美国政府倡议的重要性并无争议，但其整体意义并不能确立申请人拟议事业本身的国家重要性。支持中小企业和个人金融素养对美国经济很重要，但这并不意味着向中小企业客户和移民个人提供财务咨询建议的个人具有国家重要性。在重要领域工作或创办企业本身不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”，并考虑该事业的“潜在预期影响”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。申请人未量化拟议事业在所指关注领域的预期影响，也未提供客观、有证明力的证据支持其主张。尽管申请人已表明支持中小企业和少数群体是全国性重要议题，但她未证明其具体事业对这些全国性重要事项的潜在预期影响。

最后，申请人未表明其拟议事业具有更广泛的影响，无论是在经济方面还是通过推进其领域的创新，从而足以超出其金融服务咨询工作及其客户的范围，达到与国家重要性相称的水平。申请人的陈述表明其企业将提供“具有成本效益的定制化组织解决方案”。但申请人未提出或表明其解决方案或方法在某种程度上不同于或改进了美国现有和正在使用的方案，如Dhanasar所设想的那样。同上（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”）。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第376页。除申请人在其陈述中的概括性主张外，记录并未表明申请人担任其财务咨询企业的首席执行官和财务顾问会对财务咨询服务领域产生更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会效益取决于众多因素，且申请人未在其拟议金融服务咨询工作与所主张的结果之间提供充分直接的证据联系。

申请人未充分确立其拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar先例决定第一项要件的要求，因此她未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对

申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其关于第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未确立符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格，她作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。