MAY292024_04B5203 · 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：31149176 日期：2024年5月29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获得国家利益豁免。参见《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符合EB-2移民分类的资格或所请求的国家利益豁免。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 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，申请人必须首先证明其符合 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求获得自由裁量的豁免。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，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分析框架。Dhanasar 指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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。

二、分析

在上诉中，申请人主张其符合所请求的EB-2移民分类资格，即作为高级学位专业人士，并符合所请求的国家利益豁免。经重新审查，本办公室认定申请人不符合 Dhanasar 框架下的国家利益豁免资格，因此本办公室将不予处理并在此保留其EB-2移民分类资格问题。[2]

Dhanasar 第一项要件，即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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室所指出的可证明具有实质价值事业的领域范围：商业和创业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，但记录未能证明其具有国家重要性。

申请人打算在美国担任财务经理，并拥有和经营一家金融服务公司，该公司将“控制、检查和审计私营公司的账目”，以帮助其客户避免“数千美元的损失和浪费……这些资金[随后]可投资于生产性领域，为公司和社会带来更大回报”。为支持其事业，申请人提交了一份个人陈述[3]、一份五年商业计划、各种讨论COVID-19疫情对中小型企业影响及其由此产生的财务挑战的报告和新闻文章、一份2012年关于商业发展带来的就业乘数的报告，以及推荐信。根据商业计划，申请人计划提供会计、审计和合同投标服务，包括“全面的财务审计和监管合规审查、预算分析、财务战略规划、成本节约建议、项目特定财务规划，以及针对各种合同

[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决定中）的行列，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）。

[2] 当案件无论其他资格考量如何均值得驳回时，本办公室无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”））。

[3] 本办公室注意到，在申请人的初始个人陈述中，她表示打算开设“冷冻食品领域的一家服务提供商”；然而，由于申请人的商业计划及其支持信仅涉及她经营财务审计服务公司的拟议事业，本办公室在上诉中仅处理该事业。

类型的合同和投标评估、谈判、撰写和提交支持。”申请人打算向中小型企业营销其服务，主张其“先进而精确的技术将最大限度地减少其[客户]资金支出中腐败的发生。”申请人指出腐败的社会影响以及中小型企业的重要性，主张其事业将符合国家利益，因为其侧重于限制腐败和改善客户的业务运营。

审理主任认定，记录未能证明申请人事业的国家重要性，因为其前瞻性影响不会充分延伸至其潜在客户之外，从而更广泛地影响行业或领域。此外，审理主任认定申请人的商业计划未能证明其预计雇用五名员工将产生实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑记录中的证据，并错误适用了法律和政策。作为此点的一个例子，申请人引用审理主任的结论，即“[申]请人未能证明其拟议事业……足以延伸至申请人将服务的个人之外，从而更广泛地影响行业或领域”，主张这反映审理主任不适当地主要关注其拟议事业的地理广度。申请人声称审理主任未充分评估其拟议事业的经济影响，包括其拟议雇用美国工人、其对政府已描述为国家倡议主题的事项的影响，以及其由此产生的社会效益。本办公室不同意。

值得注意的是，在上诉中，申请人未讨论审理主任未适当考虑哪些证据，而是笼统地主张审理主任的结论有误。然而，尽管 Dhanasar 的分析框架“力求避免过度强调事业的地理广度”确属事实，但申请人仍应证明归因于其拟议事业的“更广泛影响”达到国家重要性的水平。Dhanasar at 884-885。

本程序中的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的内容“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满足举证责任，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、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

在 Dhanasar 中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、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”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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。”Id. 本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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。”Id. at 890

在上诉中，申请人继续主要依赖财务审计领域的重要性、社会对打击财务腐败的利益以及中小型

企业的重要性。然而，这错误地适用了Dhanasar框架。虽然我们承认，得出“ 小企业主和企业家构成美国经济脊梁 ”的结论可能是合理的，但在评估拟议事业的国家重要性时，仅凭申请人将服务的行业或客户群本身不足以确立国家重要性，相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。然而，申请人未能证明其拟议事业——无论多么值得称赞——的更广泛影响达到了国家重要性的水平。同样，虽然申请人提供了大量讨论中小型企业所面临财务挑战的文章，但这些文章并未讨论申请人的事业，也未证明向其客户提供的利益将如何产生更广泛的国家影响。

同样，记录不支持申请人的主张，即其事业因其“ 改善社会福利和[产生]实质性积极影响的潜力 ”而具有国家重要性。虽然申请人声称其工作和技术将“ 最大限度地减少腐败的发生 ”，但她未能证明其公司的服务将如何切实解决腐败问题、更广泛地影响社会，或如Dhanasar所设想的那样产生实质性经济影响。虽然我们同意财务腐败对社会福利和美国经济均产生负面影响，但这涉及的是良好会计和合规的一般重要性，而非申请人的具体事业。记录中的证据不支持申请人提供的服务将直接对该领域产生更广泛影响，或以与国家重要性相称的规模切实解决腐败问题。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。参见1756, Inc. v. US. Att'y Gen.，745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

申请人还在上诉中主张，其专业会计服务将“ 赋予小企业主和企业家必要的专业知识，以做出明智决策、优化其财务运营并确保可持续增长 ”。同样，这一预期影响仅直接涉及申请人的潜在客户。正如Dhanasar中申请人提出的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，申请人仅使其客户受益的事业也不会在该领域产生更广泛影响。Dhanasar第893页。

此外，申请人还依赖其在该领域的先前经验来确立其事业的重要性，称审理主任错误地认为“ 拥有超过9年专业经验和学士学位的专业人士的存在 ”不仅会为其客户创造收入，还会“ 积极搭建财务桥梁，并推动经济发展，从而增强和改善国家经济的功能和货币产出 ”。然而，申请人未详细说明其经验——更重要的是其具体事业——将如何对美国经济产生更广泛影响。虽然我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人本人 ”。同上第890页。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。同样，所提供的推荐信除了评论其专业知识外，并未分析申请人的具体拟议事业或提供其影响的证据。

最后，我们审查了申请人的商业计划，并同意审理主任的结论，即申请人未能证明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。同上。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到国家重要性的水平。在商业计划中，申请人表示到运营第五年，她预计其公司年收入将达到966,144美元，年联邦税款为69,277美元。她还预计将雇用5名员工，年工资支出为472,023美元。然而值得注意的是，商业计划未对这些预测的依据提供充分解释。而且，即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释，它们也不能证明其公司将以达到国家重要性水平的规模运营。申请人未解释其拟议的雇用人数和收入将如何影响其公司预期运营区域。

基于上述所有理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或经酌情裁量应获得国家利益豁免。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申请人根据Dhanasar第二项和第三项要件提出的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v Bagamasbad，429 U.S. 24, 25（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；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审理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。