MAY302024_02B5203 · 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：31109383 日期：2024年5月30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员。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。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）可酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

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。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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。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。

虽然法规和相關条例均未定义“ 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)中确立了审理国家利益豁免申请框架。Dhanasar案指出，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类别并能证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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本人。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背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模型或计划、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；即使假设其他合格的美国工人可用，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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

审理主任拒绝了该申请，认定虽然申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业，但拟从事的事业不具有国家重要性，因此权衡之下豁免职位邀请和劳工证要求不会有利于美国。本办公室同意审理主任关于申请人不符合国家利益豁免资格的总体决定，但本办公室不同意并将撤回审理主任关于申请人处于有利地位以推进其拟从事事业的具体认定。

A. 拟从事的事业

申请人打算设立_____，以提供“面向中小型企业的行政和财务咨询”。申请人拟从事的事业旨在针对那些“因COVID-19疫情而经历经济困难

的企业，例如无力支付专业服务的餐馆、小型零售商、便利店、宠物店和小型服务提供商。”经重新审查申请人在记录中提交的证据和主张，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar框架第一项要件下具有国家重要性。

B. 实质价值和国家重要性

虽然审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值，但也认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人未能证明拟从事事业的更广泛影响或其潜在积极经济效应。基于以下理由，本办公室同意。

申请人在上诉中笼统主张USCIS在评估其提交至记录的证据时适用了“更严格的证明标准”。移民程序中的证据标准是最低的优势证据标准。举证责任完全由申请人承担，须提供实质性、相关且有证明力的证据以达到该标准。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。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（第11版，2019年）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）。首先，申请人必须满足举证责任。顾名思义，该责任要求提交方以文件、证词等形式提供符合适用法规、条例和政策规定的证据，足以使问题得到实质审理。申请人的证据和论证无法帮助其履行举证责任和说服责任，因为其并非与Dhanasar框架第一项要件下申请人拟从事事业的国家重要性相关的有说服力的、相关的、实质性的或有证明力的证据。

评估一项事业国家重要性的相关调查是，以该事业的更广泛影响或积极经济效应来评判的预期积极影响是否超出仅仅狭窄地赋予拟从事事业利益的范围。申请人未能证明向其打算招揽的中小型企业赋予利益如何具有超越这些企业本身并触及国家重要性事项的任何影响或利益。申请人在上诉中引用了“有证明力的研究”来证明其“角色”具有“国家重要性”。申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时提交至记录的“有证明力的研究”包括三篇讨论中小型企业对美国经济重要性的文章。本办公室承认申请人拟设立的企业是一家小型企业。但申请人提交的“有证明力的研究”未能充分证明申请人经营财务管理领域小型企业的具体拟从事事业如何具有国家、乃至全球影响。此外，申请人引用的研究未能充分明显地表明申请人拟从事的事业涉及哪些达到国家重要性水平的更广泛事项。

并且，尽管我们注意到申请人的事业确实打算为中小型企业的财务管理需求提供服务，但记录中并不清楚申请人所设想的服务如何以涉及国家重要性事务的方式与中小型企业相关联，

因为申请人拟议事业所产生的任何利益或影响，就其本身而言，将主要仅适用于那些直接与申请人合作的中小型企业。这类似于某人的教学所带来的利益通常仅直接惠及被教授的学生而非更广泛的人群。在Dhanasar案中，我们讨论了教学如何不会以上升到国家重要性的方式广泛影响教育领域。Dhanasar at 893。推而广之，仅惠及一小部分个人和公司的活动，如申请人拟议的财务管理事业，不会上升到国家重要性的水平。总之，记录支持以下结论：提供中小型企业财务管理这一事业的潜在影响将仅惠及使用该服务的个人和实体。

此外，记录未能以实质性、相关且有证明力的证据表明拟议事业的利益如何广泛涉及国家重要性事务。在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻求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。拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，可以告知我们拟议事业的国家重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业的利益之外。申请人的商业计划书称，拟议事业将提供“ 为中小型企业的行政和财务咨询 ”，这些企业“ 因COVID-19疫情而经历经济困难，如餐厅、小型零售商、便利店、宠物店和无法支付专业服务费用的小型服务提供商。 ”然而，如我们先前所述，记录中没有足够证据支持申请人事业的影响将渗透到那些聘请申请人提供服务的中小型企业和制造公司的直接范围之外。换言之，记录未能充分确立申请人拟议事业的更广泛影响上升到国家重要性的水平。从记录中不清楚提供“ 为中小型企业的行政和财务咨询 ”如何涉及国家重要性层面的事务。并且，在申请人主张其拟议事业的国家重要性在汇总其客户使用其服务所实现的利益（或所谓的“ 涟漪效应 ”）后即显而易见的情况下，目前构成的记录未能令人信服地反映这种汇总将在何种程度上涉及上升到国家重要性水平的问题。

同样，从记录中的证据不清楚一名财务经理在财务管理事业中的工作，无论该拟议事业成功与否，是否会对其直接影响范围之外的领域产生重大影响。记录中的证据未突出显示一名专业人员的工作如何能够以上升到国家重要性水平的方式产生涉及“ 因COVID-19疫情导致的经济困难 ”的更广泛影响。

申请人在上诉中主张其拟议事业具有“ 巨大的积极经济效应 ”。我们在Dhanasar案中指出，“ [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效应的事业，特别是在经济萧条

地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id at 890。申请人将其财务管理公司的潜在积极效应植根于其创造就业和创收的潜力。申请人预计将大举招聘，在五年内将员工人数增加到13人，并增加薪资支出，但从记录中不清楚这种为拟议事业本身创造就业如何会具有与国家重要性相称的重大预期积极经济效应。具体而言，商业计划书预计该事业将雇用13名员工，在五年运营期内对742,891美元产生税收，据称产生162,745美元的税收。但即使申请人预计增加总收入、大举招聘增加员工人数、增加薪资支出从而产生税收，如上述记录所述，仍不清楚这种为拟议事业本身创造就业如何以具有与国家重要性相称的重大预期积极经济效应的方式具有重要性。申请人的愿景不能证明该事业的国家重要性，因为无论是否实现，它们都不会超越事业本身而对国家重要性层面产生影响。记录也未包含足够的证明性、实质性或相关证据，表明该事业的招聘计划如何影响该地区的失业率，或该事业的运营、税收创造和收入如何上升到国家重要性水平。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见作为专家证词。See Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信件通常更能说服性地支持企业家的业务、商业计划、产品或技术的实质。申请人委托撰写的信件由[已隐去]撰写。两封信件的内容在评估申请人的业务和服务是否上升到国家重要性水平方面缺乏相关性。

例如，在论述申请人事业的国家重要性时，两封信件都讨论了拥有财务稳健和负责任的企業在经济中运营对美国的一般利益。然而，除了关于申请人事业将在该领域运营的总体性陈述外，这些信件并未具体指明申请人拟议事业提供的服务如何以涉及国家重要性事务的方式影响美国公司的财务健康和负责任的商业实践，或由此产生何种更广泛的影响。相反，这些信件绝大多数讨论了申请人所在行业和职业的重要性以及申请人以往的经验。但这与申请人拟议事业的国家重要性无关或不相对应。因此，这些信件未对该事业的更广泛影响或上升到国家重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。

此外，由[已隐去]撰写的意见提到申请人将通过其拟议事业在“ 商业和金融领域 ”采用的“ 独特策略 ”。但[已隐去]并未具体指明这些策略，未解释它们如何“ 独特 ”，也未阐明它们如何影响全球或国家层面的事务，或具有上升到国家重要性水平的其他更广泛影响。

此外，由[已隐去]撰写的意见信在某一处提到一位“ __先生 ”作为其工作符合国家利益的“ 专家 ”。撰写人在其意见中对申请人姓名的相互矛盾的提及模糊了撰写人正在为其出具意见的个人的身份。当有理由质疑或怀疑意见时，或如果意见与记录中的其他信息不一致时，意见陈述的权重较低。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. at 795。此外，对申请人证明的任何方面产生的怀疑可能导致对支持签证申请的其余证据的可靠性和充分性产生怀疑。See Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

申请人提交了三封来自个人的信函，这些个人通过以下方式聘请了申请人：
在其信函中，写信人描述了申请人为他们提供的服务以及他们从这些服务中获得的益处。与申请人的主张相反，这些信函并未阐明申请人拟议事业在聘请申请人提供服务的个人之外可能产生的积极影响。这些信函既未通过证明国家甚至全球影响，也未通过指明拟议事业所产生的更广泛影响，充分描述申请人事业的国家重要性。例如，尚不足以明显看出，在单一商业企业中“ 优化运营流程 ”和“ 减少损失 ”将如何以上升到国家重要性水平的方式广泛涉及财务管理的益处。而且记录未充分描述为一家连锁餐厅“ 生成和分析管理报告 ”对上升到国家重要性水平的事项可能产生的影响。并且，申请人“ 分析复杂数据的能力和[其]战略性财务决策技能 ”是否通过国家甚至全球层面对财务管理领域的影响，或通过其技能在国家重要层面上产生的更广泛影响，对上升到国家重要性水平的事项施加影响，这一点并不明显。

因此，我们认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

我们不同意审理主任的意见，并在此撤回审理主任的结论，即记录已证明申请人根据Dhanasar框架第二项要件处于有利地位以推进拟议事业。在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；
- 申请人为拟议事业制定的未来活动模式或计划，或该个人在制定中发挥了重要作用；
- 在实现拟议事业方面取得的任何进展；以及
- 该个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

尚不清楚对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量将如何证明申请人处于何等有利地位以推进其拟议

事业。目前构成的记录仍不能反映申请人先前履行经验信函中所述职责的行为究竟是与拟议事业类似的努力，还是如何构成成功记录。虽然申请人提交了一份商业计划，描述了未来活动的计划或模式，但除注册其公司和运营其业务外，记录未反映在实现拟议事业方面取得的任何进展。仅设立和运营其公司不足以作为进展的证据。最后，申请人提交的推荐信并非记录中关于对申请人在其申请中提出的事业的兴趣或支持的重要、相关或具有证明力的证据。相反，它们是对申请人以胜任方式完成写信人聘请其完成的工作的热情陈述。如上所述，申请人的举证责任既包括初始的举证义务，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. at 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证义务也包括说服责任）。因此，记录中的证据未充分描述申请人处于何等有利地位以推进其申请中的拟议事业。

III. 结论

由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未能表明有资格且在其他方面值得国家利益豁免，我们保留该问题不予裁决。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的要求，我们认定其未能证明有资格或作为自由裁量事项在其他方面值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。