NOV072023_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：28563046 日期：2023年11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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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驳回了该申请，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。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的事业既具有实质性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的事业；以及

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定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，而是侧重于申请人是否符合国家利益豁免的资格。[2] 因此，本办公室在上诉中审理的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。在讨论Dhanasar案所设分析框架的第一项要件时，审理主任认定申请人未能证明其事业具有实质性价值或国家重要性。

A. 实质性价值

首先，本办公室将讨论实质性价值问题，该价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任认定申请人未以充分细节解释其事业，且“ 未证明其打算协助创业者和中小企业成长 ”或“ 打算成为创业者 ”。尽管审理主任承认申请人提交了行业报告、专业期刊和行业专家的陈述，但仍认定申请人未证明其事业具有实质性价值。本办公室不同意。

记录中包含申请人的支持性陈述，其中他强调了其专业资质，并始终主张其拟议的事业是利用其“ 商业和金融专业知识，作为美国中小企业（SME）的独立盟友 ”，为其提供商业解决方案，以培养“ 员工在金融主题方面的能力 ”、加强“ 管理报告 ”以实现知情决策，并改进“ 规划和控制流程 ”。申请人表示，其打算提供的服务将包括“ 通过(a)流程模型的开发和实施、(b)人员培训以及(c)最佳实践的研究、开发和推广，为我的客户提供量身定制的财务规划和控制支持 ”，以确保“ 我的客户良好的运营、商业和财务表现 ”。申请人提供了讨论提高金融素养的价值以及利用人工智能增强小企业运营的文章。

本办公室认定，记录支持申请人关于其在中小企业背景下作为财务顾问的拟议工作具有实质性价值的主张，因此本办公室撤销审理主任在此问题上的不利结论。

[2] 尽管驳回决定未涉及申请人是否符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格的问题，但审理主任在先前发出的补件通知（RFE）中对此问题作出了有利裁定。本办公室注意到，记录基于申请人来自Universidad I I的硕士学位证书和相应成绩单支持该先前裁定。然而，由于申请人在上诉中未证明其符合国家利益豁免的资格，本办公室无需将此事项发回重审以让审理主任进一步处理申请人符合基础EB-2签证分类资格的问题。

B. 国家重要性

尽管本办公室在实质性价值问题上作出了有利裁定，但基于下文将讨论的理由，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。

如上所述，申请人表示其计划通过提供商业解决方案来服务其客户企业，以改善客户实体的员工、管理报告和内部控制流程。在回应审理主任的补件通知时，申请人援引其个人陈述作为证据，以支持其关于已充分澄清其事业并解释了该事业“ 将促进和支持的长期重大经济、社会和劳工利益以及国家倡议 ”的主张。尽管本办公室同意申请人提供了足够的清晰度来解释其事业，但申请人并未主张该事业将带来“ 重大经济、社会和劳工利益 ”。而且，尽管申请人解释了拟议事业将向潜在的中小企业客户提供更高水平的金融素养，但申请人未解释其事业将如何产生超越特定客户实体的经济或社会利益，从而使影响达到具有国家重要性的水平。

补件通知回复还包括申请人的修订版个人陈述和一份商业计划书。前者指出，申请人打算帮助小企业“ 成功应对当前COVID-19疫情后的挑战 ”，并协助“ 在美国创造新的可持续就业机会 ”。该陈述强调了“ 富有洞见的引导和辅导 ”的必要性，并将申请人描述为“ 一位热衷于引导和辅导解决方案开发的促进者 ”。该陈述还强调了“ 可持续且高效的财务控制流程 ”的作用，主张申请人将“ 在参与关键业务流程的同时增加价值 ”，例如战略规划、道德与合规、员工发展、资源配置、绩效规划与管理以及财务报告。申请人在商业计划书中详细阐述了其拟议事业，指出其打算为德克萨斯州石油和天然气行业中员工少于20人的中小企业提供“ 稳健且负担得起的财务支持解决方案 ”，并解释了其服务将如何使潜在客户受益。商业计划书还提供了财务预测，显示在该事业运营第八个季度结束时预计净收入为4385美元。然而，无论是关于拟议事业的额外信息还是该事业的预计收入，均未证明该事业将产生达到Dhanasar案所设想的国家重要性程度的影响（无论经济影响还是其他影响）。

在驳回申请时，审理主任质疑申请人向小企业提供咨询服务的提议如何能产生足以被视为具有国家重要性的重大影响。审理主任强调了申请人拟提供服务的个性化性质，并指出此类服务的影响有限。审理主任认定申请人的事业不会广泛影响小企业，而是会针对每个潜在客户的具体需求进行定制。审理主任的结论是，申请人未证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或为美国带来重大积极经济效应，也未证明其将在全国或全球范围内广泛影响金融服务领域。

在上诉中，申请人主张其已提供证据表明“ 拟议事业是全国性倡议的对象 ”，且联邦机构已将其认定为“ 具有全国

重要性”。我们不同意对证据的这一评估，这些证据包括美国劳工统计局的一份报告和一份新闻稿，其强调了2019年美国初创企业背景下的就业增长，并提供了失业和行业数据。鉴于申请人的事业在报告和新闻稿中均未被提及，尚不清楚这些提交材料如何确立该事业的全国重要性，该事业是向德克萨斯州石油和天然气行业内有限的中小企业客户群体提供金融服务。同样，尽管此前提交的若干文章讨论了小企业和金融素养的价值，但它们并未提及申请人的事业，也未确立该事业将在全行业或全国范围内对小企业产生广泛影响。

申请人还提到“误解和错误适用法律的情形，其超出了无害错误的范围并达到了滥用自由裁量权的程度”。然而，申请人并未指出审理主任拒绝决定中的具体实例。事实上，申请人主要关注的是补证通知（RFE）对Dhanasar框架第一项要件中实质价值要素的处理。然而，正如我们此前讨论中所指出的，我们认定该决定在涉及实质价值要素方面是不正确的，因此我们撤回了拒绝决定的该部分。尽管申请人宽泛地主张其提供了“足以确立该事业全国重要性”的证据，但其并未指出具体证据或解释该证据如何证明Dhanasar第一项要件的这一要素。相反，申请人就补证通知“未能充分评估证据”作出笼统陈述，并声称补证通知“未能考量全部证据”。然而，申请人并未提供详细分析，具体指明其声称未被考虑的证据。此外，申请人几乎完全集中于补证通知的所谓不足之处，并未具体指出拒绝决定中的缺陷，尽管目前在上诉中摆在我们面前的事项是拒绝决定而非补证通知。

申请人还主张，未能考虑所提交的全部相关证据已被认定为滥用自由裁量权，并援引Buletini v. INS, 860 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mi. 1994)支持该主张。虽然我们同意审理者应考虑记录中的相关证据，3但我们注意到，美国联邦地区法院的判决，例如申请人所援引的判决，不具有约束性先例效力。地区法官判决背后的推理在适当提交给我们时将得到应有考虑；然而，该分析不必作为法律事项予以遵循。See Matter of K-S-, 20 I&N Dec. 715, 719 (BIA 1993)。更重要的是，由于申请人未指出其声称未被考虑的证据，其未能充分支持其主张。此外，尽管我们考量整个记录，但我们无须逐一处理每份提交材料，尤其是当某份提交材料与所讨论的问题不相关时。

在处理全国重要性问题时，申请人强调“中小企业中的财务咨询是政府实体已描述为具有全国重要性的事项”。但即使这在事实上准确，该主张表明政府认可广泛涉及中小企业，而非申请人的具体事业。尽管中小企业是申请人的目标客户，但申请人并未确立其与客户中小企业的合作，无论单独还是集体，将广泛影响石油和天然气行业的中小企业。我们进一步注意到，申请人未澄清其所指的是哪个“财务咨询”和“政府实体”。如所讨论

3 See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

如上所述，美国劳工统计局的报告和新闻稿仅涉及初创企业背景下的就业增长并提供失业和行业数据，但两者均未具体涉及申请人的事业，也未讨论该事业可能对全国范围或特定行业内中小企业产生的影响。实质上，申请人未提供证据表明其事业“具有雇用美国工人的重大潜力”，或将以其他方式提供达到Dhanasar所设想的全国重要性程度的“重大积极经济效应”。26 I&N Dec. at 890。

申请人还强调中小企业中金融素养的价值“对于确保经济稳定和复苏至关重要”。然而，申请人未提供充分证据确立其事业对石油和天然气行业中小企业金融素养和经济稳定的更广泛影响。在处理框架第一项要件中的全国重要性时，Dhanasar判决阐明重点在于所提议的具体事业。因此，在确定申请人的活动是否具有全国重要性时，我们不考量其间接后果。尽管申请人的事业可能改善将雇用其服务的客户实体的金融素养，但尚不清楚其事业将如何产生超出其将服务的客户的更广泛影响。总之，申请人未提出有说服力的论点，也未提供证据以推翻审理主任关于其拟议事业全国重要性的分析和结论。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架第一项要件中的全国重要性部分。

由于记录中的文件未确立其拟议事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例判决第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件资格的上述论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出决定对达致其结果并非必要的问题作出认定”）；see also 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）。

裁定：上诉被驳回。