NOV292023_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：28962955 日期：2023年11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）

申请人自称是经济学和财务管理领域的专业人士，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。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。见本法第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）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

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。

I. 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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。同上。虽然法规和相关条例均未界定“ 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框架。

Dhanasar 指出，如果申请人证明以下各项，USCIS 可作为酌情事项[1] 批准国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

II. 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。记录支持该认定。上诉中尚需审议的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，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。

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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算在美国经营一家咨询公司。最初随其申请提交的说明信提供如下内容：

[申请人]是经济学和财务管理领域经验丰富的专业人士。他在美国的拟议事业是运用其在该领域多年的经验，担任顾问，指导美国中小型企业的战略、财务和运营管理活动。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提供了一份陈述，进一步阐明其事业（按原文引用）：

我的拟议事业是依托我在经济学和财务管理领域的丰富经验，开发应用于估值和结构设计的量子模型，采用适当的方法论，就财务事项、运营风险管理、公司治理构建为美国中小型企业提供咨询，特别是那些需要适当结构设计以实现可持续、安全和战略性增长的企业，以创造经济稳定，并对其运营所在的社区和行业产生积极影响。

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中重申其经验[3]，并基于记录中的证据再次主张其符合国家利益豁免的资格。虽然记录中的证据——包括来自先前商业同行的支持信——证明申请人在多个职位上取得了卓越的履历，但在评估其是否达到国家重要性水平时，必须考虑到其拟议事业的核心要素是一家独资商业企业——一家咨询公司。

在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的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”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找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。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人显著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，at 890。此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。

在其上诉书面论证意见中，申请人引用了几篇先前提交的文章和报告，作为其就财务事项为企业提供咨询以促进增长和创造就业并积极影响经济的事业具有国家重要性的证据。这些文章和报告讨论了小企业对美国及全球经济的重要性、小企业失败的原因、小企业申请呈上升趋势，以及近期全球大流行病后为协助小企业复苏而涌入的联邦资金。虽然这些文件提供了关于小企业在经济中的作用及其在努力成功过程中所面临挑战的见解，但它们不能作为证据表明申请人将如何以具有国家影响的规模向中小型企业提供咨询服务。申请人还在回应补件通知时提供了一份陈述，其中讨论了支持并促进经济发展的美国政策以及初创和衍生公司成功的障碍；申请人强调了公司治理和投资管理对企业增长和稳定的重要性，并解释了他将如何运用其在金融领域的知识为企业提供如何增加其价值的咨询。申请人的陈述包括以下内容（按原文引用）：

凭借我在这一领域的知识和适当的指导，将实现充分的结构性和可持续增长，实施正确的管理以实现战略目标，这将带来更大的稳定性和劳动力增长，对美国的经济和社会产生巨大影响，并在其永久和可持续发展的各个行业中发挥作用。

[3] 本办公室将在评估申请人在 Dhanasar 第二项要件下的资格时考虑其经验。本办公室注意到，推荐信虽然证明了申请人在金融领域的职业成功，但并未说明申请人在美国经营咨询业务这一具体事业的国家重要性。

我相信，基于所提出的论点以及目前呈现上述需求和挑战的广泛公司——我的知识和经验可以以不同方式被使用或需要，为企业提供支持，使其能够实现目标并应对战略挑战，从而得以成长，创造积极的就业率。这将对社　　会产生积极影响并为社区做出贡献，我的贡献还可以向那些需要的人传递专业知识，而这些人在获得适当的培训和教育后，将实现充满活力和可持续的增长。

尽管记录中的证据（包括数封赞扬申请人才能与专业精神的推荐信）表明申请人拥有丰富经验、对商业领域财务管理有扎实理解，并了解企业对经济的影响，但记录中并未包含一份计划或其他迹象说明申请人将如何经营一家咨询公司，从而以Dhanasar框架第一要件所设想的国家重要性水平影响企业或经济。此外，在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。申请人将其知识传授给客户的意图不被视为将对经济产生广泛影响的活动。

申请人未证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来重大积极经济效应。Id. 890。他未提供数据或研究证明其拟从事事业所在地处于经济萧条地区，或证明其企业将如何影响该地区或其客户经营所在的各地区。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比实例，以证明其提议可能具有的更广泛影响。在缺乏证明性证据显示申请人公司具有实际经营可能性的情况下，无法看出该公司将产生收入以创造就业、扩张，或以其他方式显著影响其拟经营所在地的经济。4 申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369 at 376。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人作为企业顾问的追求所产生的对美国区域或国家经济的益处将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. 890。

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟从事事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免资格。由于所认定的驳回理由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Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

4 申请人拟设公司的所在地是其拟从事事业中记录未予描述的另一个要素。

III. 结论

申请人未证明拟从事事业具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，其未确立符合资格或否则作为自由裁量事项应获国家利益豁免。申请仍予驳回。

裁定：上诉被驳回。