APR052024_03B5203 · 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：29846300 日期：2024年4月5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）

申请人是一名企业家，也是国际金融市场领域的专业人士，1 寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(2022)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3 (2022)。

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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位专业人士或具有特殊能力个人的资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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 (AAO 2016) 提供了审理国家利益

1 根据律师2022年11月的陈述，申请人是“ 一位成就卓著的专业人士，在国际金融市场这一专门领域，尤其是外汇领域，拥有广泛的专业知识。 ”

豁免申请的框架。Matter of Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-91。

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，其是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人的拟议事业具有实质价值，但不满足 Matter of Dhanasar 第一项要素中的国家重要性要件。如果申请人不满足第一项要素，该证据即足以认定申请人不符合国家利益豁免的资格，本办公室无需再讨论第二项和第三项要素。

正如审理主任的决定所解释的，第一项要素——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室在 Matter of Dhanasar 中指出，“ 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内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。 ” Id. at 890。

根据律师2022年11月的陈述、申请人的简历、一份商业计划以及记录中的其他证据，申请人是_____3 一家巴西企业的联合创始人，他在该企业中拥有4%的所有权权益。自2021年以来，他一直担任佛罗里达州一家有限责任公司的首席经济学家，该公司由该巴西企业拥有。申请人打算在美国继续担任该职位，并指出他“ 将提供高管领导和运营专业知识，以推进[该佛罗里达企业]的金融科技，服务于美国多个州的中小企业（SME）外汇经纪商和货币服务企业。 ” 在上诉中，申请人表示

2 见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 870-76 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）；另见 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。
3 申请人的简历表明，他自2016年至2021年在该巴西企业工作，担任其资金主管兼首席经济学家。

该佛罗里达企业“是一家数字货币交易经纪商”，其“标志性产品Simple是领先的B2B数字货币交易平台，为个体外汇经纪商/代理人提供完整的端到端解决方案，以支持其从纸币销售到通过安全网络进行国际汇款的日常运营。”

记录中包括一封2022年10月来自该巴西企业联合创始人兼董事_____的信函。他解释说，该佛罗里达企业是该巴西企业的“区域办事处”，申请人一直担任该佛罗里达企业的首席经济学家。_____先生表示，申请人“一直负责领导和监督[该巴西]公司在美国的扩张”，并“受命建立该公司在美国的商业存在”。_____详细说明了申请人作为首席经济学家的工作，称其“已在美国确定五（5）个潜在合作伙伴”；已监督“执行一份股份购买协议以收购”一家在佛罗里达州从事外汇交易的企业的“40%”股份；并一直“领导”一家总部位于新泽西州的公司的“收购前尽职调查程序”，该公司持有在新泽西州、佐治亚州、马里兰州和马萨诸塞州开展业务的货币兑换许可证。根据商业计划，该巴西企业还成立了一家德克萨斯州公司，“从事咨询和支付业务”。_____在其信函中表示，申请人的贡献“对[该巴西企业及其佛罗里达办事处]的长期成功至关重要”。

记录中还包括曾与申请人共事的个人的其他信函。这些信函讨论了申请人的专业经验，并称其为该巴西企业及其佛罗里达运营的成功作出了贡献。

审理主任审查了记录中的证据，并认定申请人未能证明其“拟议事业的影响超出其当前雇主（或潜在雇主或自营公司）、其商业伙伴、联盟和/或客户/顾客以及[其]潜在同事或工作场所，达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。”换言之，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，从而可能“在某一特定领域内具有国家甚至全球影响”、“具有雇用美国工人的显著潜力”或在美国“具有其他重大积极经济影响”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

在上诉中，申请人主张其拟议事业“具有国家重要性”，因为“它有可能对国际金融市场领域产生重大影响，特别是美国的外汇领域”。他声称其当前雇主“向中小型货币服务企业提供金融科技”，而作为其首席经济学家，他将“领导旨在优化这些企业日常运营的技术解决方案的开发和整合……确保其在更广泛的金融服务市场中的竞争力”。他还声称其拟议事业将对美国经济产生积极影响，包括保留和创造就业机会，因为其雇主已与“位于SBA[小企业管理局]指定的HUBZone地区”的美国企业建立了合作关系。4

4 小企业管理局（SBA）网站规定：“HUBZone计划推动历史上未充分利用的商业区内的小企业增长，目标是将至少3%的联邦合同资金授予HUBZone——

申请人在上诉时提供了额外证据，包括一份2019年题为“美国经济更新就业乘数”的报告，以及与他的雇主有关的材料。

记录不足以满足Matter of Dhanasar下的第一项要件。具体而言，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。见同上，26 I&N Dec. at 889。申请人提供的证据显示其雇主在不同美国州设有商业伙伴和关联方。但正如Matter of Dhanasar所解释的，该项要件的重点在于拟议事业的国家重要性，而非其地理区域。见同上，26 I&N Dec. at 889-90。我们承认申请人和其雇主的客户、顾客或商业伙伴已从其作为首席经济学家的工作中受益，包括其对Simple平台的贡献，但他未提供充分证据证明对个别企业的利益上升至国家重要性的水平，或证明其拟议事业可能更广泛地影响国际金融市场领域。例如，尽管美国一些企业已经使用或打算使用Simple，但记录不足以显示该技术已在全国范围内影响该领域，或显示其潜在预期影响在该领域内具有国家或全球影响。

此外，申请人未提供充分证据证明其拟议事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区。”见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。在上诉中，申请人提及SBA HUBZone项目，但未证明该项目确认了其拟议事业的国家影响。SBA项目旨在将一定比例的联邦合同资金授予HUBZone认证企业。5 记录未表明申请人的拟议事业涉及HUBZone认证企业或与联邦合同有任何关联。就其所主张的拟议事业有可能部分通过保留或创造就业对历史上未充分利用的商业区域产生积极影响而言，记录未包含充分证据显示任何可直接归因于其拟议事业的预期美国经济影响或就业创造达到国家重要性的水平，或可能影响国际金融市场领域。

我们已审查记录中的证据，包括关于美国中小企业和国际金融市场的报告和文章。我们承认申请人的拟议事业涉及向美国中小型货币服务企业提供金融技术，并具有实质性价值。然而，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在本案中，基于我们已讨论的理由，申请人未证明所要求的国家重要性。

认证企业每年。”SBA网站进一步解释称，“加入HUBZone项目使[企业]有资格竞争该项目的预留合同”，并且“HUBZone认证企业在全面公开合同竞争中还可获得10%的价格评估优惠。
”https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program，于2024年3月5日访问，该在线材料的副本已并入诉讼记录。
5 见上文脚注4。

因此，我们认定申请人未满足Matter of Dhanasar先例决定的第一项要件，且未证明其符合国家利益豁免的资格。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Matter of Dhanasar框架下资格的其他论点。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

由于申请人未满足Matter of Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。