APR172023_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：26169024 日期：2023年4月17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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得第二优先就业类（EB-2）移民分类。参见《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。参见该法第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）可以行使裁量权，豁免所需的职位邀请，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定虽然申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但她未能证明豁免所需的职位邀请、从而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。

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。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。

一、法律

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积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得行使裁量权，豁免职位邀请要求，即符合“国家利益”。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, 889 (AAO 2016) 提供了

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可以行使裁量权，1 在申请人证明以下事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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人未满足 Dhanasar 框架的三个要件中的任何一个。在上诉中，申请人主张，审理主任并未适用主导审查标准即优势证据标准，3 而是“ 施加了超出法规规定的新颖实体和证据要求 ”。虽然本办公室同意审理主任的结论，但本办公室不同意审理主任关于申请人教育资格或申请人事业国家重要性的记录评估，具体分析如下。

A. 作为持有高级学位的个人的资格

作为其教育和经验的证据，申请人提交了其在巴西 Universidadel Iin 取得的管理学学士学位副本、其学业成绩单、一封学历评估信，以及来自 I I 四位前同事的信件。审理主任认定，申请人通过取得相当于学士学位的外国学位以及至少五年逐步积累的学士后工作经验，满足了高级学位要求。基于记录中的证据，本办公室出于以下原因不能得出相同结论。

记录中包含一封来自学历评估机构的信函，证明申请人的学位相当于美国工商管理学士学位。然而，记录中不包含证明申请人拥有至少五年逐步积累的学士后工作经验的证据。来自前同事的三封信和来自前主管的一封信证明申请人曾在银行业工作。这些信件提及申请人2015年至2017年的就业，为期两年；记录未证明申请人拥有至少五年的学士后工作经验。申请人未证明其持有高级学位。4 因此，申请人未证明其符合基础EB-2分类的资格。

B. 国家利益豁免

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

2 关于这三个要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

3 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将“ 更可能 than not ”讨论为事件发生概率大于50%）。

4 申请人未主张其作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力（exceptional ability）的个人符合EB-2分类资格。

第一个要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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。

申请人最初将其事业描述为协调“某机构的部门、办公室或分支机构”的财务活动，并担任“金融领域某公司或组织的财务经理”。在回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一份商业计划，描述了一个将作为“独立金融和投资咨询顾问公司”运营的合伙企业。审理主任认定申请人的意图已发生变化，这构成对其申请的重大变更5，使其拟议事业的“国家重要性存疑”；审理主任表示，尽管用户最初认定拟议事业具有实质价值，“申请人意图的转变使先前的认定失去意义”。经审查记录，虽然本办公室认定申请人未证明其事业具有国家重要性，但本办公室不同意审理主任的评估。记录最初包含以下对申请人事业的描述：

我提议运用我在整个职业生涯中获得的技能和知识，作为金融专业人士为美国机构工作，无论是在银行业，还是在金融、管理领域，或通过协助这一广泛领域内希望扩展和增长业务并产生更多客户的不同行业的公司。……我打算在美国不同的金融平台上寻找投资机会、建立合作伙伴关系并与客户合作……我完全打算在美国继续我的职业生涯，作为一名金融专业人士，利用我的专业知识为美国公司推动有利可图的商业机会，并充当美国与巴西之间的联络人。

从最初的记录证据中不清楚申请人除了一般提供促进业务增长的金融服务之外，还提议了什么作为其事业；对其事业的描述并未一致表明她是否会为单一实体工作，或以何种方式提供其服务。申请人对RFE的回应澄清了其意图具有创业性质；她打算建立商业合伙企业，提供金融咨询服务。由于申请人在上诉中未对审理主任关于重大变更的认定提出异议，本办公室视为该问题已被放弃，不再进一步讨论。6

在上诉中，申请人概括主张记录中的证据证明了其事业的国家重要性，称用户“未适当考虑”该证据。她引用了记录中的行业报告，这些报告讨论了美国金融专业人士即将出现的短缺，称对其专业知识和贡献的需求足够紧迫，可以豁免劳工证程序。申请人提供了讨论企业家价值的文章

5 见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (AAO 1998)（指出申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更）。
6 见，例如，Matter of M-A-S-, 24 I&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。

在全球经济中的价值以及移民在美国经济中的价值。本办公室认定其事业具有实质价值。

在判定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。此外，以劳动力短缺为由要求豁免劳工证要求的论点不具有说服力，因为劳工证程序的目的是识别不存在合格、愿意且可用的美国工人的岗位。

申请人的商业计划书指出，“ 该事业将为美国工人创造四十（40）个就业岗位。预计在佛罗里达州运营的前五（5）年内，收入约为2.4百万美元。 ”商业计划书进一步指出，申请人的公司“ 已准备好提振美国多个州的当地经济，特别是服务不足的商业区。这有可能吸引投资，并在随后几年内在美国各地扩张。 ”

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意为客户提供金融服务，但她未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超出其客户群，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响金融服务行业或国际商业倡议。

此外，申请人未证明其拟议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影响。具体而言，她未显示其公司未来的员工规模、商业活动、相关税收和国际金融倡议将为佛罗里达州或美国带来重大经济利益。尽管商业计划书中提供的财务前景显示公司的增长潜力，但并未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。7 此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但她未提供证据证明公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为该地区或其人口带来重大

7 见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

经济利益。申请人未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。8 尽管申请人声称其事业将“ 对美国关键商业和商务活动产生重大连锁效应 ”，但她未显示其公司所提供商业服务的预期影响占金融服务市场的显著份额。申请人未证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一要件下具有国家重要性。

记录未确立拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的国家重要性。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关于 Dhanasar 框架下资格的其余论点。9

III. 结论

申请人未确立其符合 EB-2 分类资格，也未证明其拟议事业具有雇用美国工人、影响经济萧条地区或否则为美国带来重大积极经济影响的重大潜力。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一要件，她未确立其符合资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

8 见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。
9 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)；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问题）。