AUG282023_08B5203 · 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

案卷编号：28455846 日期：2023年8月28日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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和企业家，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，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准此项对所需工作要求的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格，但记录未能证明其有资格获得所请求的国家利益豁免。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 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

1 专业应包括但不限于小学或中学、学院、学术机构或神学院的建筑师、工程师、律师、医生、外科医生和教师。该法第101(a)(32)条。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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 指出，USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议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事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国建立一家财务管理和信息技术咨询企业，此前曾在土耳其的银行和金融行业担任业务分析师、测试专员和项目经理。他持有土耳其l!大学的工商管理本科学历文凭和土耳其D大学的银行与金融文学硕士学位。审理主任认定，申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。3

然而，审理主任认定，申请人未能证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，尽管申请人证明拟议事业具有实质性价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，这是 Dhanasar 第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明权衡之下豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于申请人拟开展的具体事业。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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟建立一家财务管理和信息技术咨询企业，并将担任其首席执行官。商业计划书称，申请人的企业将通过提供业务流程映射和评估、业务KPI定义和实施、财务流程外包、软件

2 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酌情性质）。

3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其文凭、学业成绩单和学历评估。记录表明，他持有相当于美国银行与金融硕士学位的国外同等学位。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

4 尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

测试外包和财务流程重新设计，面向咨询行业。该企业将在德克萨斯州休斯顿地区设立总部，以帮助“ 推动历史上未充分利用的商业区内的小企业增长…… ”（原文强调）。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质性价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质性价值，但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业“ 将在其预期当地社区之外对财务管理领域产生更广泛的影响 ”，因此，“ 申请人未能履行满足 Dhanasar 框架第一项要件中‘ 国家重要性 ’要素的举证责任。 ”

申请人在上诉中主张，审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，特别是申请人的简历、其商业计划书、其确定性声明以及行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定，申请人未能证明其拟议事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为它将“ 对美国关键商业活动产生重大涟漪效应 ”，并将成为“ 美国金融运营和生产力至关重要的方面，[原文如此]这有助于形成一个收入增强的商业生态系统，以及一个富裕的、以生产力为中心的经济。 ”（原文强调）。申请人强调其超过29年的“ 金融领域渐进式经验和敏锐度 ”及其教育资历，以主张其“ 工作对美国金融业具有广泛影响，特别是通过其在关键商业领域内的努力。 ”（原文强调）。申请人主张其拟议事业将“ 通过创造就业和经济稳定 ”使美国受益。他依据其背景强调，他“ 为其所服务的组织带来了诸多优势…… ”，通过激发“ 其所服务公司的经济能力 ”并优先考虑“ 客户满意度，确保所有项目与客户实际需求保持一致，进一步增进客户忠诚度。 ”申请人主张，美国“ 将从投资于像[申请人]这样精通金融的专业人士中受益，这些专业人士了解美国公司在经济和政治上具有战略意义但极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。 ”（原文强调）。他主张其“ 拟议事业将对美国市场产生多重积极影响，从而增强国家的商业运营，并促进精简的经济格局。 ”申请人声称，“ 考虑到具有其水准的专业人士无论是否有劳工证都能对国家利益和美国经济做出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。 ”（原文强调）。

然而，申请人依赖其学术资历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性是不当的。其学术资历、专业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。记录未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及财务管理和信息技术领域：“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。 ”Id. 证据未表明申请人的咨询业务将更广泛地影响财务管理和信息技术领域。

随申请一并提交的，申请人提交了其陈述和一份商业计划，主张其拟议事业基于潜在的经济和社会效益具有国家重要性。申请人声称其拟议事业将在服务不足地区为美国工人创造就业，改善美国公民的工资和工作条件，增加当地社区的投资和经济发展，并提高国内和国际一体化及生产力。然而，申请人未提供佐证证据支持其关于其业务活动将为美国提供实质性经济和社会效益的主张。申请人关于其财务管理和信息技术咨询业务将惠及美国经济并增进社会福利的主张，未经独立和客观证据确立。申请人的陈述不足以证明其事业有潜力为美国提供经济和社会效益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据证明其作为业务首席执行官拟议的工作职责将更广泛地影响财务管理和信息技术行业，而非仅惠及其咨询业务及其拟议客户的情况下，申请人未以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人提交了一份商业计划，其中解释了其对该业务的预期所有权和财务投资；在得克萨斯州[已隐去]一个未充分利用的商业区设立办公室；该业务的产品和服务以及对财务管理和信息技术咨询产品和服务需求的分析；以及该业务拟议的营销、人员配置和财务预测。该商业计划简要指出，其拟在未充分利用的商业区设立业务，声称这将为这些未充分利用地区的美国工人创造就业，将改善美国工人的工资和工作条件，并将改善美国公民的安全和生活质量。该商业计划[已隐去]描述了拟议的咨询业务；其在得克萨斯州[已隐去]一个未充分利用地区的设立；申请人的业务

经验；以及财务管理和信息技术行业。然而，它未充分记录潜在的预期影响，包括所声称的对美国的经济和社会效益。

商业计划预计，在五年内该咨询业务将雇用15名直接雇员，支付3.78百万美元的工资，并为当地社区产生三万美元的租金收入。然而，记录未充分详述其财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

申请人亦未提供佐证证据，证明其企业未来的员工配置水平和商业活动将为得克萨斯州和美国未充分利用地区带来实质性经济利益。尽管申请人表达了为美国及其未充分利用地区作贡献的意愿，但其未能以具体、有证明力的证据证明其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或将在经济上未充分利用的地区产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见同上。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明，在五年期内创造15个直接就业岗位、支付3.78美元工资以及超过三万美元的商业租金，能够达到国家重要性水平。

申请人在上诉中进一步主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。这些报告和文章涉及移民和创业的经济效益；银行和金融服务行业的劳动力短缺、金融和会计行业的劳动力关切；企业增长机会；以及金融专业人士帮助应对网络安全威胁。我们认识到金融行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在金融服务和信息技术领域工作或创办财务管理和信息技术咨询业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外籍国民拟议开展的具体事业。 ”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar中，我们指出“ 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. 我们还指出，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响或就业创造。

我们进一步注意到，记录包括一份来自纽约[已隐去]大学[已隐去]商学院会计与运营管理（金融）荣休教授[已隐去]的专家意见。该意见包括对申请人拟议事业国家重要性的分析，指出“ [申请人]将在具有实质性价值和重要性的领域工作。 ”（强调省略）。该意见解释了申请人的专业

经验、财务经理职位机会的预期增长，以及财务经理的工作职责。然而，该意见侧重于对财务经理的需求以及申请人的专业经验如何使其处于有利地位，能够以其专业技能帮助财务管理行业，这确实表明申请人的具体事业可能在其领域产生预期影响。该意见并未侧重于申请人的具体事业及其对美国经济、或对其拟议事业领域（财务管理和信息技术咨询）可能产生的预期影响。仅仅声称其工作将支持一个重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

申请人未证明其拟议事业超出其自身业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的程度影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，他未证明其作为拟议财务管理和信息技术咨询业务的首席执行官拟开展的工作提供有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济和社会效益取决于众多因素，且申请人未在其拟议业务的财务管理和信息技术咨询工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

由于案卷中的文件未能充分确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一要件的要求，故其未证明符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝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申请人关于其在第二和第三要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不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）。

111. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未证明作为自由裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。