FEB012024_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：29127157 日期：2024年2月1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）

申请人是一名金融咨询领域的企业家，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请。审理主任认定申请人符合EB-2分类作为高级学位专业人士的资格，但结论认为她未能证明对工作要求行使酌情豁免将符合国家利益。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进行重新审查。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得对工作要求行使酌情豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] ，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

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酌情性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类作为持有高级学位的专业人士的资格，且记录支持该认定。因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但未能证明该事业的国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及总体而言豁免工作要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任未能将Dhanasar及相关USCIS政策指南中规定的标准适用于所呈事实，并且否决申请存在错误。她坚持认为她符合Dhanasar规定的全部三项条件，并已另行证明对工作要求行使酌情豁免将符合国家利益。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，因此不符合所请求的国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐项讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一项证据。

A. 拟议事业

记录显示，申请人拥有相当于美国通信专业学士学位的外国同等学历。她完成了工商管理研究生课程，并在巴西的银行、金融服务、市场营销、商业战略和通信领域积累了约20年的学士后经验。

她提议在佛罗里达州建立自己的咨询公司并担任首席执行官。.._____.,.... 申请人提交了一份商业计划书，其中包含以下公司描述：

[该公司]的美国市场活动将包括提供以去中心化金融和数字化转型为中心的金融科技咨询服务。在这方面，[该公司]将监测去中心化投资的发展，并帮助[中小型企业或SME]和企业家最大化与金融实践相关的收益。该公司以促进美国与拉丁美洲和加勒比实体之间的财政贸易为重点，其高层咨询服务将基于教育客户了解适当的投资实践和其他国家的市场地位。该公司将提供对宏观经济状况的专家分析，权衡当前潜在的机会和风险。

B. 实质价值与国家重要性

第一项条件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议开展的具体事业。该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。申请人提供了政府和行业报告及媒体文章，涉及金融科技行业、财务顾问需要及时了解加密货币及相关法规和风险的必要性、去中心化金融产品和服务的变革潜力及其对中小型企业的潜在影响。申请人的商业计划书还概述了美国的财务规划行业，并强调了企业家和小企业在美国经济中的重要性。该证据支持审理主任的认定，即申请人提供面向中小型企业的金融咨询服务的拟议事业具有实质价值。

然而，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。具体而言，审理主任认定没有充分证据表明申请人的咨询业务将通过创造就业、就业水平、商业活动、贸易或相关税收为某一地区及其人口带来达到Dhanasar所设想的国家重要性水平的实质性经济利益。此外，审理主任认定申请人未能证明其拟议工作将有助于其领域的进步，或将以其他方式产生超出其自身业务及其客户范围、影响更广泛领域或行业的影响。在上诉中，申请人主张审理主任在评估国家重要性时适用了过于严格的标准，且未考虑Dhanasar中概述的所有相关因素。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍人士提议开展的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。拟议事业是否具有国家重要性取决于其“潜在预期影响”。在特定领域内具有国家或全球影响的事业——例如引入改进的制造工艺或医学进步的事业——可能具有国家重要性。Id. 此外，“一项具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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。USCIS在评估潜在影响时超越地理范围。Id. 本办公室将考虑诸如是否有证据表明拟议事业具有广泛增进社会福利的潜力，或是否影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项等因素。

申请人坚持认为其拟议的金融咨询业务将基于其预计销售收入、税收贡献及其直接和间接创造的就业机会对美国经济产生直接利益。申请人的商业计划书包含五年财务预测，表明到第五年该公司将拥有12名员工，支付678,503美元的工资支出，产生968,124美元的收入，并缴纳140,247美元的税款。然而，记录中不包含支持性文件或充分解释以证明商业计划书财务和人员预测的依据，或充分解释这些预测将如何实现。例如，本办公室注意到商业计划书表明该公司打算在五年内在佛罗里达州、新泽西州和加利福尼亚州开设五个地点，但财务预测未计入与此扩张计划相符的增加的租金或办公室

费用。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人的商业计划还涉及间接创造就业，采用了两种不同的计算方法。首先，该计划对佛罗里达州“ 商业支持服务行业 ”适用区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数，根据其预计雇佣12名员工，预测“ 第五年最终需求对就业的影响相当于296个工作岗位 ”。该商业计划还引用了经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数，并得出结论称“ 同期公司产生的间接就业总数将达到14个 ”。申请人未说明或解释EPI与RIMS II数据之间在间接创造就业方面的重大差异。无论如何，即使商业计划中的所有预测和计算都得到了充分解释和支持，记录也不能证明该商业计划的财务和人员配置预测足够重大，足以通过创造就业、收入和其它经济效益来证明国家重要性。

在上诉中，申请人表示“ 其工作的国家重要性并不完全在于具体的员工人数、赞誉[原文如此]或实现的收入 ”。她坚持认为，其事业不仅将为其公司及其客户创造收入，还将“ 推动经济发展，从而增强和改善国家经济的运行功能和货币产出 ”。这些主张与她此前的断言如出一辙，即通过为企业家、中小企业提供财务咨询，她将“ 在为美国经济整个支柱的改善中发挥重要作用 ”。

记录支持中小企业对美国经济很重要，且申请人拟议的财务咨询服务有可能改善与其公司签约的个体客户的财务表现。然而，举证责任在申请人，须证明其拟议事业的经济影响是“ 重大的 ”。她未提供具体的计划、预测或计算来支持其关于拟议事业潜在间接经济影响的宽泛主张。她也未以其它方式提供证据基础来证明其工作将例如“ 增强和改善国家经济的运行功能和货币产出 ”。虽然任何商业活动都有可能对经济产生积极影响，但记录并未证明申请人的财务咨询公司如何能够产生如此重大的经济活动，以至于达到“ 重大积极经济影响 ”的水平。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

我们还考虑了申请人拟议事业是否会在其领域或行业中产生更广泛的影响。我们在Dhanasar案中认定，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。26 I&N Dec. at 893。然而，我们得出结论，在特定领域内具有国家（甚至全球）影响的事业——例如引入改进的制造工艺或医学进步的事业——可能具有国家重要性。Id. at 889。申请人的商业计划及支持性文章讨论了去中心化金融平台和解决方案相关的益处与风险、这些解决方案相较于传统金融交易的创新性质，以及去中心化金融行业预期的全球增长。根据申请人的商业计划，其公司“ 将利用其服务促进这一新颖实践，并因此在美国整体金融交易市场的创新方面引领潮流 ”。该商业计划还指出

申请人“不仅将尝试将这一创新实践引入美国金融市场，还将帮助其它市场实体理解利用该实践所能带来的益处”。

记录不支持商业计划中关于申请人公司将在美国市场“引入”去中心化金融解决方案或引领该领域创新进步的陈述。事实上，商业计划引用的统计数据表明，美国“目前是去中心化投资领域的领先市场，且这一增长趋势预计将持续”。申请人证明她具备就去中心化金融交易的风险和机遇为客户提供咨询所需的专业知识，且市场对具备其技能和经验的财务顾问存在一定需求。此外，记录支持她打算通过教育客户和培训未来员工来传授其知识。然而，与Dhanasar案中的申请人一样，申请人未能证明这些活动将如何在其领域产生超越其客户和员工的更广泛影响。例如，记录未证明她个人对在该领域具有影响力的创新或进步做出了贡献，也未支持其关于其公司将引领该领域的主张。申请人也未以其它方式表明其公司开展的咨询活动将对更广泛的财务咨询行业或美国金融交易市场产生影响。

申请人还主张，其拟议咨询公司提供的服务将对美国政府国家倡议所涉事项产生影响。申请人的商业计划强调了拜登政府2022年3月29日关于确保数字资产负责任发展的行政命令，该命令向联邦机构提供了指令，以应对全球金融体系中数字资产的增长。用户将考虑证据，证明特定拟议事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项。同样，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在邻近或与国家倡议主题一致的领域从事工作或经营企业，其本身不足以确立特定事业的国家重要性。在此，申请人未充分解释其特定事业对所引数字资产倡议的潜在预期影响或更广泛的潜在影响。

申请人同样主张，其拟议事业在促进美国在STEM领域、特别是金融科技领域的竞争力方面具有国家重要性。用户认可STEM领域进步的重要性，以及拥有高级STEM学位的人员在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术或对美国竞争力或国家安全重要的其它STEM领域。我们可能在多种情况下认定某一STEM领域对竞争力或安全具有重要性，例如，当记录中的证据表明某项事业将帮助美国保持在战略竞争对手或当前及潜在对手之前的领先地位，或涉及某一领域（包括研发密集型行业），在该领域中适当的活动和投资（无论是在开发周期的早期还是后期）可能有助于美国实现或维持技术领先地位或在与盟友和伙伴中的同等地位。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

关于Dhanasar框架的第一项要件，我们承认许多旨在推进STEM技术和研究的拟议事业，无论是在学术还是行业环境中，不仅对美国科学和技术利益具有重大价值，而且具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。记录中描述的申请人拟议公司将不从事STEM技术的研究和推进，申请人本人也不持有高级STEM学位。虽然申请人表示其咨询公司将帮助中小企业理解和寻求金融科技领域进步所带来的去中心化金融机会，但她未充分阐明其作为财务顾问的工作将如何有助于美国维持该领域的技术领先地位。基于上述理由，申请人未能基于其与STEM领域的间接联系证明其拟议事业的国家重要性。

最后，为说明其拟议事业的潜在影响，申请人以其学术和专业资质以及她在商业、传播、市场营销和金融领域的过往就业经历为例。我们审查了她的陈述以及来自其雇主和商业联系人的数封推荐信。这些信的撰写人赞扬申请人的专业专长、职业素养、个人品质和过往成就。然而，他们并未讨论她具体的拟议事业，也未谈及她工作可能产生的更广泛影响。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。此外，我们注意到，申请人的知识、技能、教育和经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将关注点从拟议事业转移到外籍人士本人”。26 I&N Dec at 890。第一项要件下的问题在于，申请人是否已证明其拟议事业具有国家重要性。

基于上述理由，记录未能证明申请人的拟议事业将具有与国家重要性相符的潜在预期影响。因此，申请人未能证明其拟议事业符合Dhanasar框架的第一项要件。

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有关其是否符合Dhanasar框架第二项和第三项要件的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。