JAN232024_07B5203 · 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：29337719 日期：2024年1月23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）

申请人是一名金融管理领域的企业家，寻求以高级学位专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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该申请，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，且总体而言，记录未能证明豁免工作邀请要求符合美国利益1。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)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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发展的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 审理主任认定申请人符合EB-2分类的高级学位专业人士资格，拟议事业具有实质价值，且她处于有利地位推进拟议事业。

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裁量性豁免工作邀请要求，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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2 分类

申请人提交了文件以支持其符合EB-2高级学位专业人士分类的主张。申请人最初提交了其文凭、成绩单、记录全职经验的信函以及教育和工作经验评估。随后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录其经验的信函未包含其角色和职责，因此未能证明五年逐步发展的经验。申请人对补件通知作出回应并提交了进一步的就业证据。随后，审理主任指出她符合EB-2高级学位专业人士分类，因为她具有相当于学士学位的外国学位及五年逐步发展的经验。

如上所述，美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位，因此符合 underlying EB-2 分类的高级学位资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。记录显示，申请人拥有巴西 '----------' 的会计学学士学位（bacharela em ciencias contabeis）。这些教育文件附有成绩单以及教育和工作经验评估。我们以优势证据认定，记录显示申请人已获得相当于美国会计学理学学士学位。

然而，记录未显示该学位之后有五年逐步发展的经验，因此，申请人不符合高级学位专业人士的EB-2分类。申请人于2018年3月14日获得学士学位，并于2022年9月7日提交申请；因此，她不可能满足所需的五年逐步发展经验。记录中的教育和工作经验评估证实了这一点，该评估指出：“ [i]t is my expert opinion that [the Petitioner], with a Bachelor's Degree in Accounting Sciences and 4 years of experience（着重号为原文所加），has the equivalent of a U.S. Bachelor of Science in Accounting. ”该信函进一步评估了“ [i]ndividual's 4 years of qual[fying professional experience ”（着重号为原文所加）。我们注意到，申请人在金融领域拥有远多于该年限的经验。然而，在提交申请时，她在获得学士学位后并未拥有五年

2 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裁量性质）。

的经验；因此，不符合高级学位专业人士的要求。申请人必须在提交申请时确立其获得该利益的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

由于记录未能以优势证据证明申请人作为裁量事项符合国家利益豁免资格，我们将保留对申请人EB-2分类资格的问题，包括其是否符合特殊能力人士资格。见 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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar at 889。

1. 实质价值

申请人拟创建并经营一家金融管理公司，为佛罗里达州所有地区的中小型企业提供金融管理咨询、金融顾问服务和金融培训。她提供统计数据表明美国对金融管理职业存在需求。她论述了小企业对美国经济的重要性，以及拜登政府将小企业管理局扩大咨询和培训资源作为优先事项。她论述了在经济衰退期间和之后经验丰富的金融顾问对经济复苏的重要性。我们认定，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值。

2. 国家重要性

申请人关于其拟议事业为何具有国家重要性的第一项主张是，拜登政府已将小企业管理局列为2024年预算优先事项之一，更具体而言，是扩大对小企业的咨询和培训资源。申请人称其拟议事业属于这一优先事项，因为其意图是通过金融咨询和培训支持小企业。

然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. 尽管这表明其支持小企业的拟议事业具有价值，但并未进一步证明其国家重要性。这表明政府关注小企业行业，而非其拟议事业的国家重要性。

申请人称该职业存在需求。她提交的信息显示，预计2021年至2031年间财务管理领域将有71,300个职位空缺，且这一数字高于全国平均预测值。此外，申请人表明，2018年至2028年期间，佛罗里达州该领域的预计增长率为23%。如上所述，在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar at 889。尽管这显示了该领域的预期增长，但并未显示拟议事业的预期影响。在此，记录未能证明她的拟议事业将如Dhanasar所要求的那样对该领域的预期需求产生重大影响。

申请人接下来讨论她认为其拟议事业将产生的经济影响。她称，尽管她的企业不会位于经济萧条地区，但她的企业将使佛罗里达州的经济萧条地区受益。商业计划书称，其公司的选址并不妨碍她服务其他地区，因为她的工作“将通过走访企业机构来开展，为希望专攻该领域的专业人士提供财务管理咨询、顾问服务和财务培训。”Dhanasar裁定，如果拟议事业具有“雇用美国工人的重大潜力”或“其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”，则可显示国家重要性。Id at 890。从申请人的书面论证意见或商业计划书中不清楚拟议事业将如何在这些佛罗里达州经济萧条地区产生重大积极经济影响。尽管她可能在佛罗里达州经营企业，且她的企业最终可能服务经济萧条地区，但记录并未显示对财务管理领域的更广泛影响，或对申请人将服务的地区产生重大积极经济影响。

申请人提出的另一潜在经济影响是，其拟议事业将创造直接和间接就业岗位。她打算在头五年雇用八名直接雇员，并根据管理、科学和技术咨询服务行业的就业乘数公式，预计其公司将间接创造更多就业岗位。尽管申请人称其事业将属于该行业，但记录并未解释她的具体拟议事业将如何创造这些就业岗位。例如，商业计划书未指明申请人拟议事业将创造的就业岗位类型、这些岗位的地点、这些工人的工资或其他细节，以证明拟议事业可能具有Dhanasar所要求的“雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响”。Id。

此外，申请人称她对巴西金融领域的了解将有所裨益，因为她可以在美国境外产生影响，为在巴西投资企业利润提供替代方案。记录中的专家意见函解释说，“金融服务和产品有助于促进和资助美国制成品和农产品的出口。”该函还称，美国是巴西第二大出口市场，其主要产品为“[原]油、飞机、钢铁和机械。”目前不清楚申请人将瞄准中小型企业的金融咨询公司将如何进入巴西市场，如果进入，又如何为美国带来重大积极经济影响。

最后，申请人主张其拟议事业将增进社会福祉，但仅作笼统陈述，并未讨论其拟议事业将产生的具体计划或影响。申请人称，“ 财务管理办公室的设立应提高所有人的生活水平，创造就业并使产品更安全、更便宜、更实用。 ”同样，专家意见函称，“ 企业家改善个人和社区的生活以及整体经济。他们在推动社会变革和改善人们生活和工作方式方面发挥了重要作用。他们通过创造就业并使产品更安全、更便宜、更实用，帮助提高所有人的生活水平。 ”这两种论点谈论的是企业家精神作为一个行业，而非申请人的具体事业。尽管申请人的陈述反映了其为潜在客户提供有价值服务的意图，但她未提供足够信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其拟服务的企业的范围，以与国家重要性相称的水平对行业产生更广泛影响。

记录中还包含申请人各雇主、教授和同事的支持信，证明她在该领域的丰富经验以及她的知识和专业素养。该证据并未进一步证明其拟议事业的国家重要性，而更与关于她是否处于有利地位推进拟议事业的第二项要件分析相关。因此，我们不会在国家重要性分析中讨论该证据。尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。

由于申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件，申请人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Dhanasar框架下资格的其余论点。See Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们依据优势证据标准认定，申请人未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。