JUN122024_01B5203 · 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：30873604 日期：2024年6月12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兼财务主管/财务总监，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。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，认定尽管申请人符合高级学位专业人士资格，但其未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 本事项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符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其还必须证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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，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分析框架。Dhanasar案指出，USCIS可作为自由裁量事项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。

1 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提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。
2 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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

申请人提议在美国继续其作为财务主管和财务总监的职业生涯。他表示，他打算“与各行业的公司合作，运用[其]财务专业知识和企业财务管控知识，制定可行的财务计划，恢复盈利能力，并在美国境外把握新的投资和市场机会。”针对审理主任的否决意向通知，申请人提供了一份商业计划书，显示其将成为其公司II（位于佛罗里达州）的管理合伙人和首席财务官（CFO）。申请人解释称，通过其公司，他“将向客户提供涵盖财务、审计、管控和税务咨询与顾问服务的广泛菜单，重点在财务方面。”

审理主任认定申请人的拟议事业不具有实质价值或国家重要性。然而，记录中的证据证明申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室撤销审理主任的相反认定。

关于其拟议事业的国家重要性，申请人主张审理主任未适当考虑所提交的证据，特别是其简历、商业计划书、其在该领域工作的文件、推荐信以及行业报告和文章。他声称，其已按照Dhanasar框架的第一项要件证明了其拟议事业的国家重要性。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议开展的具体事业。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。本办公室寻求申请人所在领域或行业的更广泛影响。例如，一项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的事业，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 889-890。

作为初步事项，申请人对拟议事业的初始描述并未说明其将成为自己公司的管理合伙人和CFO，该公司成立于2022年4月，即申请提交近两年之后。申请人必须在提交申请时符合资格要求。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

为支持国家重要性，申请人强调了所提交商业计划中的员工配置和收入预测，该计划预计其公司将在运营的头五年内雇用25名员工并产生5.80百万美元的收入。然而，这些就业和收入预测缺乏显示其依据的细节支持，也不足以证明其具有雇用美国工人或对地区或国家经济产生重大影响的显著潜力。具体而言，记录不支持在该行业创造25个额外就业岗位或公司预期产生的收入会带来与Dhanasar框架第一项要件中国家重要性要素相称的重大经济利益。

此外，申请人称其公司“位于[SBA] HUB Zone区域，这将有助于在历史上利用不足的商业区推动小企业增长。”3 然而，申请人未提供充分证据证明其企业将在HUBZone区域运营。此外，其未表明其事业将参与HUBZone计划或将有资格参与该计划。而且，尽管申请人称其公司“将在这些利用不足的地区为美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资”，但申请人未提供证据证明其公司拟运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为该地区或其人口带来重大经济利益。虽然其意图值得肯定，但申请人未提供佐证证据支持其主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

此外，申请人在很大程度上依赖其在金融领域超过28年的经验来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识及以往职位的成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议事业的国家重要性。

申请人还强调金融服务行业的重要性，并提交了讨论该行业的行业报告和文章。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民提议开展的具体事业”。见Id. at 889。本办公室进一步指出，“我们寻求[拟议事业]的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id. 尽管申请人提议在重要行业或领域工作，但这不一定足以证明具体拟议事业的国家重要性。此外，这些文章和报告未讨论申请人拟议事业的任何具体细节或其达到国家重要性水平的潜在影响。

在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。同上，第893页。同样，申请人未能证明其提供金融服务如何能够充分延伸至其客户之外，从而以与国家重要性相称的程度对更广泛的领域产生影响。我们注意到，申请人主张其拟议事业将通过开发和实施“创新商业模式，创造新的经济价值，同时增强参与国内和跨境经济项目的美国公司和金融机构的财务能力和竞争力”来影响国家经济。此外，我们注意到申请人主张“此类行动将进而激励个人投资者和客户的财务能力，涵盖国内和外国市场。”然而，申请人

3 根据HUBZone计划，美国政府旨在促进历史上未被充分利用的商业区的小企业增长，目标是每年至少将联邦合同金额的3%授予HUBZone认证公司。参见“HUBZone计划”，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program。

未能提供证据证明其拟议的商业活动将以如此规模运作，从而达到国家重要性的程度。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在一定程度上对经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业所声称的潜在预期影响如何能够在其行业中产生更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生实质性的积极经济效应。

最后，我们审查了申请人的推荐信，其中作者赞扬申请人在金融服务行业的能力及其个人品质，表示他将成为工作场所的所谓资产。然而，推荐信未就其所拟议事业的影响以及如何延伸至其客户之外提供有说服力的细节。因此，这些推荐信在证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格方面不具有证明力。

由于申请人未能证明其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此他未能证明作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。由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Dhanasar其余两项要件的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)。我们还保留对申请人是否符合基础移民分类资格的裁定。4

4 尽管我们不会进一步讨论此问题，但审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。然而，经重新审查，我们不同意。申请人提供了其外国学位和成绩单的副本，显示他于1993年2月开始学业并于1996年12月完成。根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）中关于Titulo de Bacharel的条目，该学位在完成三至五年本科学习后授予，且仅四年制项目为美国学士学位的外国同等学历。虽然我们注意到提交了一份学术评估，结论为申请人的Titulo de Bacharel是美国学士学位的外国同等学历，但根据EDGE中的信息以及成绩单所反映的项目时长，我们对其准确性存疑。因此，申请人未能证明他是持有高级学位或该领域同等学历的专业人士。在本事项的任何未来申请中，申请人应处理此问题并提交适当的文件。

我们认为EDGE是有关外国学历同等性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另参见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。更多信息请访问https://www.aacrao.org/edge。

裁定：上诉被驳回。

5