APR172023_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：23064288 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）

申请人是一名财务顾问，寻求以拥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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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职位offer的豁免，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，认定记录未能证明申请人拟在自己拥有的财富管理公司担任投资经纪人的事业具有国家重要性，记录也未能证明为申请人豁免劳工证要求将有利于美国。申请人随后提交了合并的重新开案动议和复议动议，被审理主任驳回。审理主任认定重新开案动议的要求未获满足，因为申请人未提供与否决理由相关的新事实。审理主任还认定复议动议的要求未获满足，因为尽管申请人主张USCIS在否决其申请时存在错误，但他未提交具有证明力的证据表明该决定是基于对法律或USCIS政策的错误适用。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。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 Christa'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

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。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)。

专业被定义为本法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊才能是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识水平。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得酌情豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 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，USCIS可酌情4批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 高级学位

审理主任的证据请求（RFE）、审理主任的初步决定以及审理主任随后对动议的驳回，均未提及申请人是否作为拥有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格。如下文进一步详述，记录未能确立申请人拟议事业具有Dhanasar第一项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的资格。我们因此将保留对申请人是否符合基础EB-2分类资格问题的裁定。5

III. 国家利益豁免

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在诸如

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。
2 如果此类证据不易于适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

3 USCIS此前已确认这一两步骤审理方法在特殊才能个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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）。

5 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）。

商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等领域得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人目前是一名财务顾问，其拟议事业是在佛罗里达州开设一家财富管理经纪公司。申请人的方案解释称，其“项目将有助于刺激美国金融市场和当地经济，因为[他]将以在东欧现有的忠实客户群启动项目，客户数量达数千人，价值数百万美元，这些资金将被带入美国……[他]准备向至少200名客户推销其服务，这些客户将承诺至少2000万美元的入境资产交由美国银行账户管理。”审理主任认定，记录未包含充分证据证明美国需要协助吸引外国直接投资，或申请人的方案将解决如此全国规模的问题。审理主任指出，申请人提交的证据与其主张相反；一份美国国会研究报告中关于外国直接投资的市政债券市场公开材料发现，美国“在全球经济中占据独特地位，是最大的投资者和最大的外国直接投资接受国。”

关于申请人方案的范围，审理主任认定，记录未能证明该经纪公司将产生超出其客户范围的广泛利益，且认可申请人资质的意见函未能确立其事业的国家重要性。审理主任承认，根据Dhanasar，具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，可被理解为具有国家重要性；然而，审理主任认定，记录中的证据未能证明佛罗里达州[已隐去]是经济萧条地区，且申请人预计创造的八十五个工作岗位不构成对佛罗里达州[已隐去]或整个美国的积极经济影响。最后，由于申请人对RFE的回复中提及了一场在申请提交时尚不存在的全球健康危机，审理主任认定，申请人在优先日期时对拟议事业没有具体计划。6 虽然审理主任的决定未具体谈及申请人拟议事业的价值，但审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人提交了合并的重新开案动议和复议动议，7 由德克萨斯服务中心审理。8 为支持其重新开案动议，9 申请人提交了一篇来自 Chronicalonline.com 的文章，引用了佛罗里达州[已隐去]的收入统计数据。审理主任认定，该文章中的信息未能证明拟议事业的预期国家重要性，因此，申请人未能提交具有证明力的新证据以支持重新开案。为支持其复议动议，申请人主张USCIS在否决其申请时存在错误。审理主任认定，申请人的主张未能

6 见 Matter of Katigbak, 14 T&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（裁定申请人必须在提交申请时确立资格；在申请人依据一套新的事实变得符合资格后，移民申请不能获得批准）。

7

I

8 在上诉中，申请人错误地提及行政上诉办公室驳回了他的动议。

9 见 8 C.F.R. § 103.5(a)(2)，规定重新开案动议必须陈述将在重新开案的程序中提供的新事实，并须由宣誓书或其他书面证据支持。

并由书面证据支持，证明其申请被拒是基于对法律或USCIS政策的不正确适用。10 审理主任认定，合并提出的重新开案和复议动议不符合适用要求，并驳回了该动议。11

在上诉中，申请人再次主张其申请被错误拒绝，且其动议被错误驳回。他表示，记录中的证据足以证明他是持有高级学位的专业人士，并且他有资格获得国家利益豁免。他重申，他的经纪公司“ 将雇用美国工人，并通过为社会经济地位大多较贫困的当地客户提供世界一流的金融服务，为[已隐去]佛罗里达州经济萧条地区做出贡献并提升其福祉。 ”他强调，该公司的“ 项目将侧重于将资产投资于佛罗里达州[已隐去]以及佛罗里达州其他经济萧条地区的市政债券和证券，以帮助资助特定的市政项目，如学校、公路、污水系统以及日常市政义务。 ”申请人提出的促进经济萧条地区经济增长的事业具有实质价值。然而，记录并未确立申请人作为金融经纪人的角色将具有国家重要性的广泛影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ 外国人提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，以满足第一项要求，即“ 在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产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

申请人未提供充分文件证明其具体提议的事业具有雇用美国工人的显著潜力，或对美国具有其他实质性积极经济影响。同上，第890页。他未提供数据或研究，证明其提议事业所在地为经济萧条地区，以及具体投资将如何影响该地区。他未提供类似成功商业模式的证据或其他可比示例，以证明其提案潜在的更广泛影响。申请人表示，他“ 将在其工作团队中传播其独特技能，并教导其同事。 ”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。同样，此处的记录未确立申请人作为投资经纪人的角色将更广泛地影响该行业，而非仅限于其公司的员工。我们认定，申请人未确立其提议事业的国家重要性。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要求所规定的提议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。由于所认定的驳回依据对

10 见 8 C.F.R. § 103.5(a)(3)，规定复议动议必须陈述复议理由，并须由任何相关先例决定支持，以确立该决定是基于对法律或USCIS政策的不正确适用。
11 见 8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关 Dhanasar 框架下资格的其余论点。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)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其提议事业具有雇用美国工人、影响经济萧条地区或对美国具有其他实质性积极经济影响的显著潜力。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要求，他未确立其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。申请将继续被拒。

命令：上诉被驳回。