APR202023_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

案卷编号：26375303 日期：2023年4月20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）

申请人是一名金融分析师和经理，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。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邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的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。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人已确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的

事业；以及 (3) 总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质价值和全国重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

本办公室首先注意到，审理主任在决定中未论述申请人是否符合第二优先分类资格，即作为持有高等学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人。见该法第203(b)(2)条。同样，审理主任在补件通知（RFE）中论述了与作为具有特殊能力的个人的第二优先分类相关的证据；但审理主任未说明申请人是否符合该资格。由于本办公室仍认定记录未能证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益，本办公室对申请人是否满足第二优先资格标准保留意见。见同上；另见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决为达成结果所不必要的问题作出认定 ”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最初，申请人将其事业描述为“ 计划继续[其]学业并完成剩余2个模块以获得CGMA（特许全球管理会计师）学位，并成为[特许管理会计师公会（CIMA）]的正式会员。 ”申请人补充道：“ 我梦想将我的经验、技能和知识用于造福美国，因为[f]inancial [a]nalysis and [m]anagement（金融分析与管理）正是我最擅长的。 ”申请人还声称：“ 我有信心能够为这一经济领域的发展做出巨大贡献，无论是在一家公司内部还是对整个美国而言。 ”然而，申请人未详细说明其具体事业将包含哪些内容，以及她将如何“ 为这一经济领域的发展做出巨大贡献 ”，无论是直接为其未指明的雇主还是对整个美国而言。

在补件通知中，审理主任承认“ 申请人提交了一份陈述，但该陈述未能就她作为金融分析师和经理打算做什么提供具体见解。 ”审理主任告知申请人，在未首先确定拟从事事业将包含哪些内容的情况下，记录未能证明申请人满足 Dhanasar 的任何一项要件，审理主任并要求提供额外证据以确立资格。

在回应审理主任的补件通知时，申请人提交了多篇文章，她声称这些文章涉及美国的“ 金融领域熟练专业人员短缺 ”。申请人还首次表示，她“ 计划注册自己的公司……致力于为在美国金融市场运营的各类实体提供咨询服务，帮助它们在报告和跟踪方法上实现持续改进，推动其可持续增长。 ”该

申请人还声称“她的公司将面向全美国的客户。她期望在这个国家创造就业机会。”

申请人必须在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格后获批。见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

申请人最初并未说明其拟从事的事业将包含注册自己的公司、向多家公司提供咨询服务或创造就业机会。相反，如上所述，申请人最初将其拟从事的事业描述为获得CGMA学位、成为CIMA正式会员，并在金融领域工作以促进“这一经济领域的发展，无论是在一家公司内部还是对整个美国而言”（着重号为后加）。因此，申请人在回应补件通知时关于她将注册自己的公司、向多家公司提供咨询服务并创造就业机会的声称，构成一套新的事实。此外，这套新的事实对 Dhanasar 第一项要件具有实质性，因为它们涉及具体事业是否可能具有更广泛的影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于在回应补件通知时提出的这套新的事实构成对申请的重大变更，它们不能且不确立资格，本办公室无须进一步论述。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49；Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 176。

审理主任指出，“尽管申请人强调美国存在职业短缺，但此种短缺本身并不能证明她的工作将影响更广泛的领域或具有达到全国重要性水平的影响。”审理主任进一步指出，“申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济影响。”审理主任最终认定，“申请人拟从事的工作不符合 Dhanasar 框架第一项要件中的全国重要性部分。”然而，本办公室注意到，审理主任未确定拟从事的事业是否具有实质价值。

在上诉中，申请人重复了在回应补件通知时提出的那套新的事实，如上所述，这些事实不能且不确立资格。申请人还声称，审理主任“认定[她]未提供充分证据证明她将影响其领域并创造就业机会，属错误认定。”为支持其主张，申请人引用了记录中的两封就业确认信，一封来自 协会的总干事，另一封来自_____的高级集群收入经理。具体而言，申请人指出，前者声称申请人“将对整个金融服务行业做出‘巨大贡献’”，后者“证明[申请人]以将利润提高15%的方式重组了其公司。”

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是

“ [非公民]拟从事的具体事业。 ”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的示例，以满足第一项要件的要求，即 “ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”同上，第889-90页。

申请人在上诉中依据两封提及的雇佣确认信来论证 Dhanasar 第一项要件，此举不当。尽管这些信件确认申请人曾为 respective 雇主工作，并概述了她在各职位中的职责，但两封信均未涉及 “ [她]拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。更具体而言，两封雇佣确认信均未表明其理解申请人的计划——即获得 CGMA 学位、成为 CIMA 正式会员、在金融领域工作以促进 “ 在一家公司内以及为整个美国促进该经济领域的发展 ”——将如何 “ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如源自某些改进的制造工艺或医学进步的影响 ”。见同上第889-90页。同样，两封信均未证明拟从事的事业可能具有更广泛的影响，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”同上。相反，这些信件侧重于申请人过去的工作表现以及该表现当时如何使各自的公　　司受益。尽管申请人的先前工作经验对 Dhanasar 第二项要件（即她是否处于有利地位以推进拟从事的事业）具有实质意义，但对其第一项要件（即该具体的、前瞻性的事业是否具有实质价值和国家重要性）不具有实质意义。见同上第888-91页。

即使申请人在回应审理主任的补证通知时提交的新事实集能够确立资格——基于上述理由，其不能且并未确立——申请人对拟从事事业描述的变更也未提供足够信息以确定其是否可能具有国家重要性。例如，尽管申请人声称她将 “ 注册自己的公司……致力于为在美国金融市场运营的各类实体提供咨询服务 ”，并且她 “ 期望在本国创造就业机会 ”，但她未提供进一步细节，说明公司将在哪里运营、她将创造何种类型的工作岗位、她将雇用多少员工、员工将在哪里工作，以及其他涉及该事业是否可能具有更广泛影响的细节，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ”同上，第889-90页。

综上所述，申请人未能确立拟从事的事业具有国家重要性，此为 Dhanasar 第一项要件的要求；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。见 Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页注7。如上所述，我们亦对记录是否确立申请人符合第二优先类别资格保留意见。见同上。此外，由于我们认定记录未能确立拟从事的事业具有国家重要性，我们对记录是否确立拟从事的事业具有实质价值保留意见。见同上。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量上表明其应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。