FEB012023_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：24567805 日期：2023年2月1日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名首席财务官，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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移民分类所附带的职位邀请要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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。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。

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，因此须另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

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。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

酌情事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，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国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该非公民资格的性质或拟从事事业的性质，该非公民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免职位邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将其事业描述为一项计划，即“ 复制他已有的成功，帮助公司成功并扩张 ”以及“ 运用他自己的商业和金融专业知识，使他自己的美国公司取得巨大成功 ”。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张，他在提交表格I-140（外籍劳工移民申请）之前在美国创立的金融咨询公司将提供“ 可靠的财务建议，使美国公民和企业得以成长并做出更好的财务决策 ”。申请人进一步主张，其金融咨询公司将创造“ 直接和间接就业，并通过确保正当遵守对州的财务义务来为国家做出贡献，并

2 关于此三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

支持[]培训会计和金融领域的新专业人员，鉴于我的经验。”申请人还提交了其金融咨询公司的商业计划书，其中相关部分表明，他计划在运营第一年雇用自己担任首席财务官以及四名金融分析师，到运营第五年增加至23名金融分析师，外加申请人本人。该商业计划书将申请人的金融咨询公司描述为“总部位于佛罗里达州”，但未具体说明申请人打算在何处提供金融咨询服务以及打算在何处雇用金融分析师。该商业计划书还指出，根据 RIMS II 计算，在佛罗里达州专业、科学和技术服务领域雇用24名工人将“在第五年产生相当于416个就业岗位的最终需求就业影响”。

审理主任认定，记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，因为申请人“未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来实质性的积极经济影响”。审理主任指出，记录中不包含“相关、有证明力和可信的证据，以证明[申请人]计划开展业务的地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平为这些地区或其人口带来实质性经济利益”。

在上诉中，申请人重申，其商业计划书、推荐信、泛泛的文章和报告以及意见书证明，经营金融咨询服务公司的拟从事事业将具有国家重要性。

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，本办公室聚焦于“该[非公民]拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即“在某一特定领域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“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”。Id. at 889-90。

记录表明，拟议事业将惠及申请人，作为其自己公司的首席财务官，以及其公司的客户；然而，记录并未表明拟议事业将产生Dhanasar案所设想的、能够显示国家重要性的重大积极经济影响。尽管申请人的财务咨询公司的商业计划书称该公司“位于佛罗里达州”，但并未说明他打算在何处雇用23名财务分析师。商业计划书列出了该公司曾为其提供金融服务的位于佛罗里达州和加利福尼亚州的公司，但未详细说明这些财务分析师是在客户所在地现场工作还是在其他地方工作。此外，我们注意到，佛罗里达州州务卿提供的公开信息表明，申请人的财务咨询公司的主要地址和邮寄地址与其在I-140表格上提供的住宅地址一致，但记录并未澄清申请人是否打算雇用23名财务分析师在其住宅内工作。

同样，商业计划书未详细说明RIMS II计算所预计其财务咨询公司将创造的416个间接就业岗位，例如这些岗位将是何种类型以及将在何处创造。若无关于将创造的岗位类型及岗位所在地点的更详细、可信的证据，记录并未表明雇用23名财务分析师，加上申请人雇用自己，并在未指明地点间接创造416个未指明的岗位，将显示Dhanasar第一分支所设想的重大积极经济影响，以及这些影响是否特别发生在经济萧条地区。参见同上，第889-90页。

其次，申请人在上诉中引用的支持信并未表明拟议事业具有国家重要性。其中两封推荐信来自申请人财务咨询公司的客户。这些信分别认为，他们的业务关系“将对企业产生积极推动”，并“为公司带来更大的收入，随之产生的影响包括：对美国经济增长的贡献、联邦和州税收缴纳的增加、雇用新员工能力的增强并对社区产生社会影响”。申请人客户的推荐信涉及Dhanasar第二分支所设想的潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益；然而，除了笼统地称拟议事业将改善其自身收入外，他们并未详细说明Dhanasar第一分支所设想的重大积极经济影响以及这些影响将在何处发生。参见同上，第888-91页。上诉中引用的另一封推荐信来自申请人2008年至2010年期间的前主管。申请人的前主管讨论了申请人当时为其前雇主的工作表现；然而，他并未涉及拟议事业及其如何可能具有国家重要性。参见同上，第889-90页。

申请人依赖泛泛的文章和报告是不当的。如上所述，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“[非公民]拟从事的具体事业”。同上，第889页。具体而言，申请人引用了一篇2018年发表的文章，题为“30多个热门STEM（及STEAM）职业和10个不寻常职业”、一份2012年总统科技顾问委员会的报告，以及一份2017年关于总统备忘录“增加STEM和计算机科学教育机会”的新闻稿。该文章、报告和新闻稿均未讨论申请人的拟议事业及其如何可能具有国家重要性。参见同上。

申请人针对补证通知提交了两封意见书；然而，它们并未表明拟议事业将具有国家重要性。来自[已隐去]大学一位金融学副教授和[已隐去]大学一位金融学教授的意见书重复了申请人商业计划书中提供的信息，概括了关于金融咨询的一般信息，并断言“拟议事业将在具有重大价值和全国重要性的领域发挥作用”。然而，如上所述，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“[非公民]拟从事的具体事业”。同上，第889页。这些意见书未讨论拟议事业将如何具有“某一特定领域内的全国甚至全球影响，例如某些改进的生产工艺或医学进步所产生的影响”，或更广泛的影响，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。

影响，例如“雇用美国工人的重大潜力或……其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。同上，第889-90页。

我们注意到，申请人在上诉中声称，他“提交了大约三百（300）页的文件，以优势证据（更可能如此）标准证明，但被审理人员未经真正分析或说明理由即草率驳回”。然而，申请人未详细说明该证据与Dhanasar第一分支的关系，也未说明其如何表明拟议事业将产生Dhanasar第一分支所设想的重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。参见同上，第889-90页。

总之，申请人未表明拟议事业具有Dhanasar第一分支所要求的国家重要性；因此，他不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三分支的意见。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决所不必要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一分支，我们认定申请人未表明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。