FEB022023_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：23791748 日期：2023年2月2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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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（Director）否决了该申请，认定申请人不符合EB-2分类资格，且未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见（brief），主张其符合EB-2分类资格及国家利益豁免资格。在本程序中，申请人负有以优势证据标准（preponderance of the evidence）证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的[个人]的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或

教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于[个人]科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定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，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量2批准国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

作为初步事项，申请人在上诉中主张审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是对[她]不利地施加了更严格的标准……”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的证明标准。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375页 (AAO 2010)；另见Matter of Martinez，21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo，11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。一般见1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人在上诉中主张其已提供足以证明其符合EB-2分类及国家利益豁免资格的证据，但她未进一步解释或指出审理主任在否决申请时适用了优势证据以外证明标准的任何具体情形。

A. EB-2分类

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。审理主任认定申请人未通过任一途径符合EB-2分类资格。在上诉中，申请人主张其作为持有高等学位的专业人士符合EB-2分类资格。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS，936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

为表明申请人持有符合资格的高等学位，申请须附有“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ” 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。在上诉中，申请人未主张，记录亦未显示其持有美国高等学位或外国同等学位。Id.

或者，申请人可提交“ [a]n official academic record showing that the alien has a United States baccalaureate degree or a foreign equivalent degree, and evidence in the form of letters from current or former employer(s) showing that the alien has at least five years of progressive post-baccalaureate experience in the specialty. ” 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。审理主任部分否决了申请，认定申请人不具备通过该法规获得资格所需的学位和工作经验。基于我们对记录的重新审查，我们撤回审理主任的认定，并认定其根据这一替代法规路径作为高等学位专业人士符合EB-2分类资格。Id.

申请人最初提交了其大学文凭和课程成绩单的副本，显示其于1998年从Universidade lin获得数学学士学位。在回应审理主任的证据请求（RFE）时，她提交了一份教育资历评估，评估人仅考虑该学位并认定其等同于美国数学学士学位。基于该证据，我们认定其持有等同于美国学士学位的外国学位。

综合考量记录中的其他证据，我们还认定其在获得该学位后在该专业领域获得了至少五年的渐进式经验。根据其前雇主的信函，申请人自1998年起至2017年以非移民身份进入美国期间，在巴西同一跨国集团拥有的不同实体工作。信函作者论述了其在此期间如何担任责任 successively 更重的职位，职位名称包括项目经理、副经理、助理副总裁、副总裁和总监。其在这些职位上的任职有其中若干年的税务文件副本、提及其在各职位任职的公司内部新闻简报以及其他同期就业证据佐证。

记录中还包含佛罗里达州B-银行一位官员的信函，确认申请人自2018年4月至至少2019年1月（申请提交时）受雇，先担任产品和项目经理，后担任该银行负责l I
I !解决方案的副总裁。在此，记录中的证据表明，申请人在提交本申请时更有可能（more likely than not）具备所需的学士后渐进式工作经验。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

申请人已证明其根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)符合EB-2分类资格。虽然其在上诉中还主张其作为具有特殊能力的个人符合资格，但其关于作为具有特殊能力的个人符合资格的主张已无实际意义（moot）。

B. 国家利益豁免

尚待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。申请人最初提供了关于其拟从事事业的陈述，表明：

我打算继续在美国从事财务运营总监的职业，领域包括财富管理、信用风险管理、信用风险管理和基金管理。我不仅将扩大所有雇用我的公司的全球影响力，还将提升所有需要我专业服务的组织的财务能力、盈利能力和客户组合。

为进一步说明其拟议事业的性质，她提供了佛罗里达州B-银行的录用通知书，该银行于2018年雇用了她。她还提供了一份她打算求职的美国公司名单，职位名称包括经理、总监和高级经理。

审理主任在补证通知（RFE）中要求提供更多信息和证据，以证明拟议事业具有国家重要性。作为回应，申请人提交了一份声明，表示她将不為美国雇主工作，而是将事业重点放在L-的运营上，L-是一家“管理咨询公司，将专门为国际银行、本地中小型银行、财务咨询公司和注册投资顾问（RIA）公司等金融机构提供综合咨询服务”。L-于2021年在佛罗里达州成立——即申请提交一年半之后。申请人声称她全资拥有L-，该公司“将作为一家咨询企业运营，致力于制定战略，旨在通过美国的私人银行和财富管理行业，改善向国际投资者（主要是巴西投资者）提供的服务”。

申请人提交了L-的商业计划书，其中说明她将担任该组织的运营总监，“将监督所有业务活动，以确保其产生预期成果并符合公司目标……她将招聘和雇用员工，[实施]程序和指南，并确保每个项目截止日期得到满足……她将考虑消费者的最佳利益，向[客户]提供独立的业务观点，并[制定]基于社会责任实践和投资的解决方案”。

申请人对拟议事业的初始描述不包括成立此类公司的计划；相反，申请人最初表示她将担任财务运营总监，通过受雇于美国成熟公司为国家带来利益。我们认定其补证通知回复就拟议事业提出了一系列新的事实，这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。在此，申请人关于成立新公司并担任该实体运营总监的计划——在提交日期之后提出——不能追溯性地确立资格。申请人不得对

已提交的申请作出实质性变更，以使表面上存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)，该案要求寻求就业类移民分类的受益人必须在签证申请提交日期时具备必要的资格。

申请人似乎试图回应审理主任的关切，即哪个组织将利用其财务运营专业知识，以及她作为财务运营总监的服务如何达到国家重要性的水平。但在这样做时，她显著改变了其拟议事业。值得注意的是，申请人未充分解释她将如何在受雇于美国公司期间履行服务（这是其最初陈述的事业）与她在补证通知回复中新提出并在上诉中重申的拟议活动（例如对其自己业务提供行政和管理监督）之间分配时间。因此，我们认定其事业的重点已发生实质性改变。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(l)。基于这些原因，该申请不得获批。

此外，即使申请人在提交时提出了成立和运营自己业务的计划，我们也同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明该事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。申请人提供了关于其新事业的信息，表明L-将除其他事项外“ 向美国[客户]提供优质商业咨询、项目管理和运营审查与分析服务 ”。在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性，因为申请人的证据未显示其通过运营和管理L-所 proposed 的工作将在表明国家重要性的层面上产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人主张其事业“ 具有全国范围，并将因其专业活动的涟漪效应而广泛影响国家，产生重大的国家利益 ”。然而，在论述框架第一项要件中的国家重要性时，Dhanasar规定重点在于所提议的具体事业。因此，在确定申请人的活动是否具有国家重要性时，我们不考虑其活动的间接后果。我们认定申请人未提供足够证据支持其主张，即她作为一家或多家美国雇主的财务运营总监，或 alternatively 作为自己咨询公司的运营总监的工作，将产生重大积极影响，或在那些雇主或其自己业务之外产生更广泛的影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其打算经营一家将为其客户提供有价值金融服务的业务，但她未提供足够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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。例如，商业计划书提供了关于雇用员工和该实体预期在此期间产生的收入量的通用五年预测，

但商业计划书未充分说明L-何时开始营业。该计划预测其运营第一年将产生超过205,000美元的收入，此后逐年稳步攀升，到运营第五年末达到超过450,000美元的收入。申请人估计其业务将在该五年时间内创造至少4个工作岗位，包括她本人作为该实体运营总监的职位。然而，该计划未充分详细说明其收入和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。

申请人也未证明其公司未来的人员配置水平将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人主张L-将在五年内雇用3名美国员工，但她未提供足够证据证明该公司运营所在地区经济萧条、她将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。在没有足够证据证明其未来工作可归因于任何预期的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人服务所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。当另一独立问题已对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。