# FEB162023_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

案号：23071280 日期：2023年2月16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，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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定尽管记录证明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的工作邀请、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。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或其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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，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）可行使裁量权，2 在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。审理主任还认定申请人已证明其拟从事的事业满足Dhanasar分析框架中第一项要素的实质性价值部分。然而，基于下述理由，申请人未能证明其拟从事事业的国家级重要性。

第一项要素——实质性价值和国家级重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事事业是否具有国家级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

最初，申请人表示他打算继续运用其在房地产金融领域的专长和知识，在美国担任金融分析师。他表示他目前受雇于[已隐去]一家销售房地产并居间促成房地产交易的公司，担任财务会计。

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, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 关于这三项要素的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

申请人表示其拟从事的事业可能通过以下方式影响美国：

- 识别投资机会并与美国境外的[已隐去]新客户建立关系，以促进美国与外国投资者之间的跨境交易；
- 为美国公司和私人个人提供财务指导，同时通过我的事业创造新的就业机会；
- 吸引外国直接投资进入美国；
- 进行风险分析、监测市场趋势，同时帮助客户做出明智的投资决策；以及
- 运用我的专业建议和分析，以增加美国公司和私人个人的财务利润。

申请人还补充了记录，包括其来自[已隐去]的工作邀请副本、4 讨论金融分析师职业的文章和报告、[已隐去]份与房地产市场有关的行业报告副本、讨论移民企业家经济影响的文章，以及前雇主的证明信。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未能证明其拟从事事业的国家级重要性。具体而言，审理主任认定申请人的陈述以及支持信和行业报告不足以证明其作为房地产行业金融分析师拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或表明其具有其他实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。

作为回应，申请人提供了一份更新陈述，表明他打算继续担任金融分析师以及业务拓展人员，为[已隐去]及其他客户提供土地收购、住宅分析和市场可行性服务。申请人进一步声称，他将通过其于[已隐去]2020年共同创立的一家房地产投资公司[已隐去]来推进这一事业。

申请人提交了一份详细的商业计划，表明他将通过其新公司为土地开发流程进行可行性分析，并基于分析所产生的数字筹集资本。该商业计划还表明，该公司将在美国创造40个直接就业岗位和200个间接就业岗位，且该公司的最终目标是在2031年或更早实现“ 500.000美元的资产管理规模 ”。

在否决申请的决定中，审理主任认定记录未能证明拟从事事业具有国家级重要性，并指出申请人未提供充分证据证明其企业将对地区或全国人口产生与国家级重要性相符的影响。审理主任还认定申请人

4 我们注意到，尽管关于申请人拟从事事业性质的信息对于我们确定其是否满足Dhanasar框架是必要的，但由于其申请的是工作邀请要求的豁免，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。

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，或另行提供实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人主张，按照优势证据标准，其已证明拟议事业具有国家重要性，并辩称审理主任更多关注申请人的公司，而非“强调和分析其作为金融与房地产专家的准备、专业知识和经验”。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更可能为真”或“很可能为真”。为确定申请人是否已履行优势证据标准下的举证责任，USCIS不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

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“外国国民拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有国家重要性、符合第一项要件要求的事业示例，包括“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重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。Id. at 889-90。

初步而言，我们注意到，申请人成立其新公司12020，是在其提交申请之后将近两年。首次提交申请时，申请人并未表示他将建立自己的企业。相反，如上所述，他表示打算继续在受雇于_____期间担任财务分析师。在提交申请时，申请人提供了其与_____的聘用通知，并声称他将“运用[其]专业建议和分析，以增加美国公司和私人的财务利润”。

申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS要求。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。在此，当审理主任在RFE中要求申请人提供有关其拟议事业的更多细节时，申请人通过大幅改变该事业作出回应，而非证明提交时所述拟议事业的国家重要性。申请人在提交日期之后成立新公司并计划担任该实体CEO提供服务，不能追溯确立资格。

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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人最初所述的拟议事业能够充分超出其雇主及其客户范围，以与国家重要性相称的水平对房地产行业或美国经济产生更广泛影响。除一般性主张外，其未证明拟议从事的特定工作提供原创

创新，从而促进其行业进步，或对其领域具有更广泛影响。此外，其未充分证明其特定拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响。尽管申请人的初始陈述反映其打算提供房地产财务建议和专业知识，但其未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。此外，对拟议事业的后续重大变更不能追溯确立提交时的资格，且记录包含有关拟议事业基本性质相互冲突的信息。

尽管申请人提供了有关住房市场和房地产开发行业等事项的信息和统计数据，5 但在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

此外，申请人援引其在以往项目中的专业知识和成功记录。然而，其教育和过往经验属于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国国民 ”。Id. 此处的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

基于所有这些理由，申请人的拟议工作不满足Dhanasar框架第一项要件中的“ 国家重要性 ”要素。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其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其资格，或未在自由裁量基础上证明其应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。

5 尽管我们可能未讨论提交的每一份证据，我们已审查并考虑了整个记录。