FEB222022_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：19805884 日期：2022年2月22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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名财务经理，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《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驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人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。

在本程序中，申请人负有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。经重新审查（de novo review），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 underlying EB-2签证分类的资格，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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人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，即属于持有高等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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定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）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业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以推进拟议事业；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。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、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；实现拟议事业的任何进展；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，豁免工作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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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

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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

必须综合考虑，表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尽管审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录不满足Dhanasar的第二和第三项要件。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求是正当的。

最初，申请人将事业描述为：

[A]职业计划……担任[财]务[经]理，就如何成功发展、实现目标并保持盈利向美国公司提供咨询。此外，我作为[财]务[经]理在拉丁美洲为国际公司工作的专业知识将使我能够与在拉丁美洲开展业务或计划开展业务的美国公司合作。

申请人进一步主张其事业将实现以下目标：

- 通过管理公司财务创造美国就业，使公司节省资金并投资于劳动力；
- 提供维持公司所必需的金融服务；
- 分析预算报告和财务文件，使公司实现其目标；以及
- 帮助调查财务状况以提高盈利能力，并分析市场以寻找商业机会。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其对拟议事业的描述改写如下：

[我]在美国的整体拟议事业是提供我的专业知识，协助各行业中希望成为更盈利企业及/或扩展和增长业务的美国公司。我将通过持续了解金融和商业行业的最新市场趋势，并通过教导美国企业和个人如何做出正确的商业决策，就如何可持续地发展其业务向他们提供建议。我将运用我的经验，包括我在全球商业市场超过14年的经验，以最大化这些机构的盈利能力。此外，我将继续在我工作或合作的公司中培训其他专业人士，传授我所发展的技能和我所获得的经验。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

尽管申请人未具体说明其在从事拟议事业中打算为哪家特定公司工作，但她指出在提交申请后，她“ 曾担任[财]务[顾]问，为[已隐去]工作 ”，她“ 曾是[已隐去]的[高]级[财]务[经]理（[财]务[厂]区[主]管） ”，并且她是“ 一家奢侈品护肤公司的[财]务[控]制[长]…… ”。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 看来前瞻性影响将限于[申]请人的潜在雇主。 ”审理主任还认定记录未“ 证明该事业将如何显著影响地区或全国的就业水平。 ”审理主任进一步认定“ [申]请人未证明她拟从事的具体工作将提供有助于更广泛财务管理领域的原创性创新。 ”

在上诉中，申请人主张其为支持RFE而提交的职业计划“ 解释了拟议事业将如何产生超越[其]雇主的利益，并达到具有国家重要性的水平。 ”申请人还主张两封新的支持信和行业文章证明其事业将具有国家重要性。

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“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。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示例，如第一要件所要求，具有“ 在某一特定领域内乃至国家甚至全球影响，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重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

向一家或多家公司提供一般化财务管理服务的拟议事业使这些公司及其客户受益。然而，记录并未确立该事业将如何产生更广泛的影响，即如 Dhanasar 第一要件所设想的那样，在申请人雇主和客户之外具有雇用美国工人的显著潜力或产生重大积极经济影响。见同上，第889页。例如，申请人在其职业计划中声称“ 我的知识、经验和专长所产生的积极影响将不限于我所服务的单一企业[原文如此] ”；然而，申请人未进一步阐述其具体事业将如何在其直接雇主之外创造重大积极经济影响。同样，尽管申请人声称其事业将通过“ 管理公司财务、使其节省资金并投资于劳动力，从而创造美国就业 ”，但记录并未确立拟议事业将创造多少就业岗位、该事业将创造何种类型的就业岗位，或将为哪些雇主创造这些就业岗位。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

关于支持信，上文所述由“ 奢侈护肤公司 ”副总裁出具的一页信函系在上诉时提交，不能确立申请人的资格。该副总裁的信函声称申请人“ 参与开发、制造和/或分销 COVID-19 应对物资，这些物资对于限制

疫情的不利公共卫生影响是必要的。”然而，申请人在2018年提交申请时——即 COVID-19 疫情之前——对拟议事业的初始描述完全未提及“参与开发、制造和/或分销 COVID-19 应对物资”或一般医疗物资。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人在一套新的事实基础上变得符合资格后的未来日期获得批准。见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（区域专员1978年）。由于该奢侈护肤公司信函所述活动超出了申请人在提交申请时所描述的活动，且系针对提交申请时尚未发生的疫情，该信函呈现了一套新的事实，不能确立资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248。此外，即使该信函能够确立资格，我们注意到它未提供关于该奢侈皂公司开发、制造或分销的“COVID-19 应对物资”以及申请人在该项目中所扮演具体角色的充分细节，以便我们评估其潜在的国家重要性。

同样，上诉时提交的第二封支持信未说明“外籍人士拟从事的具体事业”见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页，如何可能具有国家重要性。相反，一家自称为财务咨询和业务发展服务公司的董事总经理在半页信函中声称，该公司“打算全职雇用[申请人]……担任[高]级[财]务[顾]问”，且申请人“不仅将是我们集团的巨大资产，也将是整个美国[原文如此]行业的巨大资产。”然而，该信函未详细说明申请人将如何成为“巨大资产”，也未提供任何细节以确立该事业将实现的重大积极经济影响，从而使其达到国家重要性的水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。记录中在上诉前提交的其他支持信提供了类似的断言，未能确立该事业潜在的国家重要性。3

申请人还概括性地声称，审理主任“未考虑提交的大部分证据，包括……[先前的]推荐信和支持信。”然而，申请人未详细说明她认为审理主任未考虑哪些先前的推荐信或支持信，以及该证据具体如何确立拟议事业具有国家重要性。相反，审理主任决定的若干段落论述了记录中的“证词信函”如何不能确立拟议事业具有国家重要性。在全面审查记录后，我们同意该结论。

申请人还在上诉时声称，《财富》杂志发表的一篇七页文章的两页摘录和 EconomicsHelp.Org 发表的一篇四页文章的两页摘录“详细展示了个别公司如何具有重大影响力以及与国民经济发展不可分割的联系。”然而，两篇文章均未提及申请人、其事业，或该具体事业如何可能具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。见同上。相反，它们分别概括性地论述了“因疫情暂时关闭的企业[现在]已停业”和“[企业在经济中的作用]”。申请人还在上诉时提及“她在提供财务战略与规划、资本筹集、财务管理和风险管理[以及]财务系统实施方面的卓越知识和技能。”然而，尽管申请人的

3 为简洁起见，我们仅讨论每封信函内容的示例，但我们已审查了全部记录。

资格和先前职业成就对 Dhanasar 第二要件具有实质意义，但它们并未说明预期事业如何可能具有国家重要性。见同上。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一要件所要求的国家重要性，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 第二或第三要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不必解决的问题作出认定”）；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要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或经酌情裁量亦不具备获得该豁免的实质理由。

裁定：上诉被驳回。