MAY302023_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：26928984 日期：2023年5月30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）

申请人是一名财务顾问，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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。本案现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本案中的问题重新审查。Matter of Christa'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，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士符合资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

由于审理主任未处理申请人是否符合EB-2分类资格标准这一基础问题，我们将保留该问题，因为所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无须对作出其所得结论所不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在上诉中处理替代性问题）。因此，待裁定的问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。[2] 基于下述理由，我们认定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。

申请人最初提交的支持性证据包括一份职业计划，申请人在其中称其拟从事的事业是继续其作为财务顾问为“ 各个行业 ”的美国公司服务的职业生涯。申请人称其将拥有一家公司，通过该公司“ 提供财务培训和教育以提高财务素养 ”。他还称其拟从事的事业可能通过为美国创造就业和税收，以及通过促进农村和经济欠发达社区的就业创造、鼓励商业发展、向潜在客户提供商业机会，从而对美国产生潜在影响。申请人声称其“ 对美国各类公司和个人的具体贡献 ”将有利于美国经济。他还提供了讨论美国金融服务业的行业报告和文章，以及前雇主和同行讨论申请人技能和金融服务行业知识的推荐信。然而我们注意到，申请人的技能和知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将重点从拟从事的事业转向该外籍人士 ”。此处的问题是其所拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人提交了一封来自[已隐去]大学市场营销学副教授的“ 专家意见书 ”。该信函提供了关于巴西经济的背景信息，并概括解释了财务顾问的专业服务为何有益。该信函称申请人的事业具有国家重要性，因为它将产生“ 对美国……的宏观经济影响……在促进国内外商业发展、扩张和投资机会的便利性方面，同时将美国公司的财务损失降至最低…… ”。然而我们认定，该信函未能充分解释，记录中亦无充分的佐证证据，以表明申请人拟提供的财务咨询服务这一事业对金融领域具有更广泛的影响，从而上升到国家重要性的水平。此外，USCIS可酌情将大学、专业组织或其他来源提交的陈述作为专家证言采纳

2 审理主任最初认定，经“ 仔细审查 ”记录，认定申请人“ 提交了对拟从事事业的详细描述以及证明该拟从事事业具有实质价值的书面证据…… ”。审理主任随后称，“ 因此，[申]请人未能证明拟从事的事业具有实质价值。 ”经我们重新审查，我们同意最初的陈述，即拟从事的事业具有实质价值。

作为证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上；另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证言不同程度的权重）。

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人需要就拟从事事业的国家重要性提供补充证据。作为回应，申请人提供了一份“确定性陈述”，其中详细说明其意图通过自己的财务咨询公司提供金融服务，并担任该公司的首席执行官（CEO），同时雇用“合格的美国专业人士”担任分公司经理、投资顾问、律师、会计师、市场营销顾问及“其他必要职位”。[3] 他还称其事业将影响美国，因为它将：(1) 为美国工人创造就业并提高工资；(2)“提振地方经济”并鼓励经济发展；(3)“在历史上未充分利用的商业区推动小企业增长”并服务“经济欠发达社区”；以及 (4)“为国家激发显著的外国直接投资（FDI）机会”。

在描述其作为公司CEO的角色时，申请人并未如其最初所称那样表示将向客户提供财务咨询服务。相反，申请人称其职责将包括“制定政策、管理日常运营以及规划材料和人力资源的使用”。然而我们注意到，申请人必须基于提交申请时拟从事的事业确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。此外，尽管申请人提供了一份包含收入和雇用预测的商业计划，但该商业计划日期为2022年10月，从而表明其是在本申请提交约两年后制作的。如上所述，申请人必须在提交申请时确立所请求福利的资格，并持续至最终裁定。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“国会无意使一份因受益人当时不符合资格而被正当否决的申请，在受益人日后可能依据新的事实情况变得符合资格时获得批准。”）。尽管如此，考虑该商业计划也不会导致有利的裁定。

具体而言，商业计划包含对申请人咨询公司的五年招聘预测，从运营第一年的九名员工开始——包括作为首席执行官的申请人、上述五个职位，以及一个“银行/投资基金关系”职位、一名接待员和一名行政助理——到第五年增至31名员工。商业计划还预测，在其运营第五年，总薪资支出将超过14.3百万美元，销售收入将达19.3百万美元，税收收入将超过1.4百万美元。然而，申请人未充分解释这些销售预测是如何计算的，也未详细说明人员配置预测或提供证据支持对额外员工的需求。

3 尽管申请人声称他在佛罗里达州成立了一家名为_____的咨询公司，但案卷中没有任何关于该公司成立的证据。

此外，尽管销售和人员配置预测表明申请人的公司具有增长潜力，但案卷并未证明创造31个额外工作岗位将产生与Dhanasar框架第一项要件中“ 国家重要性 ”要素相称的重大经济利益。如前所述，案卷也未可靠地展示财务数字，以有说服力地证明其将产生重大经济影响。而且，尽管申请人最初声称其拟议事业将瞄准未充分利用的地区和经济上服务不足的社区，但商业计划并未：(1) 指明此类地区或社区，(2) 解释申请人计划如何瞄准这些地区和社区，或 (3) 详细说明该事业对未确定地区和社区的预期影响。事实上，案卷并未确立拟议事业的影响将超出使聘用申请人公司的客户受益的范围。案卷未充分表明此类利益，无论是单独还是累积，将达到国家重要性的水平。

在否决决定中，审理主任还质疑申请人商业计划的有效性，指出有关申请人公司所有权的信息存在矛盾，并指出RFE回复中描述的事业偏离了提交时最初提供的信息。此外，审理主任认定，该计划的收入预测并非源自实证数据，而是基于从IBISWorld报告获得的预计行业增长率。审理主任还指出，申请人未提供证据表明[已隐去]——即公司总部所在地——是一个经济萧条地区，或该地区大量劳动力将被用于申请人的事业，从而通过就业水平或商业活动产生重大经济利益。

在上诉中，申请人主张，在根据Dhanasar框架评估拟议事业的国家重要性时，必须适用优势证据标准。申请人还重申了其在金融领域经验的信息，强调其教育和就业经历，并指出两者均“ 已由具体且可信的证据佐证，以支持国家重要性问题 ”。然而，如本分析通篇所讨论的，在确定国家重要性时，重点在于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然申请人的知识、技能、教育和经验在确定申请人资格时具有相关性，但这些是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将重点从拟议事业转移到外国人本人 ”。Id. at 890。申请人还强调其提供财务咨询服务的能力，将使企业实现“ 商业发展和经济增长的潜在机会 ”，声称其事业将“ 增强商业运营 ”并促进“ 精简的经济格局 ”。然而，这些关于该事业“ 对美国市场的多重积极影响 ”的模糊主张，并未提供关于我国将如何从申请人拟议事业中受益的有意义理解，也未详细说明该事业在创造这些模糊利益中的确切作用。

虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的金融服务，但他未提供充分的信息和证据，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。同样，本案中的申请人未表明其拟议事业将充分延伸至其

公司及其客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响财务咨询领域、金融服务行业或更广泛的美国经济。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将无实际意义，我们保留这些理由。此外，如上所述，由于审理主任未处理申请人是否符合EB-2分类资格标准这一 underlying 问题，我们将保留该问题，并基于上述已确定的理由驳回上诉。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)。

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，我们认定其未确立有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。