JAN052023_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：2 3 6 715 00 日期：2023年1月5日

对德克萨斯服务中心决定的appeal

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人曾在金融及其他领域工作，寻求以科学、艺术或商业领域特殊才能个人的身份获得第二优先移民分类，并请求豁免附属于该EB-2分类的job offer要求。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，认定记录已证明申请人具备特殊才能个人分类的资格，但不具备国家利益豁免的资格。本事项现因appeal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)。本办公室对本事项中的问题进行de novo审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经de novo审查，本办公室将驳回该appeal。

I. 法律

寻求国家利益豁免的申请人必须首先证明其符合所依据的EB-2签证分类资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊才能个人。该分类通常要求该个人的服务须由美国雇主提供。本法第203(b)(2)(A)条。但美国公民及移民服务局（USCIS）可在申请人证明豁免符合国家利益时豁免job offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

“国家利益”一词没有法定或法规定义。先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)确立了审理国家利益豁免申请的框架。根据该框架，在申请人已证明符合EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该个人的拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 综合权衡，

豁免job offer和labor certification的要求将有利于美国。1

第一项要件关于实质价值和国家重要性，侧重于该个人的具体拟议事业。该事业可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域显示此种价值。在确定拟议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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该外籍国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：该个人的教育、技能、知识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，综合权衡，豁免job offer要求并因此豁免labor certification将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍国民资格的性质或拟议事业的性质，该外籍国民获得job offer或申请人获得labor certification是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外籍国民的贡献中受益；以及对该外籍国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃labor certification程序。在每一案件中，所考虑的因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免job offer要求并因此豁免labor certification将有利于美国。2

II. 分析

审理主任认定申请人符合特殊才能个人的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免job offer要求并因此豁免labor certification将符合国家利益。审理主任认定申请人未满足Dhanasar框架三项要件中的任何一项。

在其祖国巴西，申请人于1991年至2004年担任“一家经营[快餐]特许经营权的公司”的区域财务主管；2004年至2008年担任一家房地产开发公司的公司财务主管和商务经理；2009年约三个月担任一家制冷公司的公司财务主管。2012年，他“创立了……一家房地产经纪公司”并担任其总经理，直至他于2019年5月作为F-1非移民学生的F-2配偶进入美国。

申请人对拟议事业的初始描述含糊且笼统，除其打算继续为未指明的

1 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）。

2 关于该三项要件的详细阐述，见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

“ 各行业公司 ” 担任treasurer和controller外，几乎未提供细节，他将 “ 帮助[]公司规划、指导和协调其财务目标 ”，并 “ 在海外抓住新的投资和市场机会 ”。对 “ 公司 ” 的复数指称似乎表明其意图短期或同时为一系列公司工作，而非为单一雇主工作。申请人负有举证责任，证明此种性质的连续受雇将具有国家重要性，而非暂时惠及少数个别雇主。申请人主张，其 “ 计划对美国具有国家重要性，因为[其]领域对专业人士有很高需求。 ” 许多企业依赖并受益于其自身的财务官员，但这种局部利益并未说明申请人的工作作为公司财务主管或treasurer将如何具有国家重要性。申请人称，劳工统计局预计到2028年 “ 金融专业人士 ” 将有 “ 约108,600个新工作岗位 ”，但他未解释其在该领域的工作将如何 “ 帮助满足这一需求 ” 以达到表明国家重要性的程度。申请人也未解释为何这一所称的短缺将证明豁免labor certification是合理的，而labor certification正是为解决此类短缺而存在。

在为支持申请而准备的咨询信中，纽约市立大学的一位教授表示：“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司将受益于一位商业和财务经理的专业知识和技能，例如[申请人]，其对巴西商业环境和监管格局有广泛了解。 ” 虽然申请人的专业知识可能使其雇主受益，但该撰写人未解释这一优势如何具有国家重要性。关于巴西整个经济的汇总数据不能证明申请人的拟议事业对美国具有国家重要性，因为其工作不会涵盖美国或巴西的所有企业。出于同样原因，关于巴西经济和财务主管角色的背景性一般信息相对于申请人的具体拟议事业价值有限。

某一特定职业的整体重要性不一定赋予该职业中个别工人以国家重要性。申请人必须证明，拟议事业带来的利益将显著超出个别雇主或客户，从而在表明国家重要性的层面上更广泛地影响行业或领域。例如，在Matter of Dhanasar中，本办公室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。

审理主任签发了补件请求（RFE），指出申请人未证明拟议事业 “ 对金融领域具有更广泛影响 ”。作为回应，申请人称其 “ 计划继续其职业生涯……作为金融领域的Treasurer和Controller ”，但他也提交了与两项不相关商业创业有关的证据。证据显示，申请人设立了一家 “ 专门提供专业壁纸销售和安装 ” 的企业。申请人主张该企业具有国家重要性，因为他打算扩展该公司，且该公司位于机场附近的人口密集地区，“ 这使[申请人]……能够前往其他州和国家为客户提供服务，这些客户位于其他地区。 ” 随附的商业计划描述了建立特许经营权的计划。

壁纸企业的商业计划将申请人称为金融专业人士以及房地产经纪人。申请人提交了其当时有效的佛罗里达州房地产销售助理执照副本。申请人未解释作为房地产销售助理以及作为该

他自己壁纸公司的执行官，将“ 继续其职业生涯……担任财务主管兼
财务总监。 ”

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实质性变更，以图使明显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)。在此，申请人已对其申请作出实质性变更，转而侧重于一项在最初提交时并未涉及的业务和行业。

提交申请时，申请人表示其意图是“ 向美国公司提供专业的财务主管和
财务总监服务 ”。在描述其工作经历时，申请人最初称：“ 在我最近的一项事业中，我于2012年在巴西创立了一家房地产经纪公司。 ”RFE回复中的新证据显示，该经纪公司并非其提交申请时的“ 最近一项事业 ”。他于2019年9月组建了该壁纸公司，大约是在他10月提交申请前六周。申请人未解释为何其最初对拟议事业的描述未提及他新成立的公司。此外，其佛罗里达州房地产执照与最初关于受雇担任财务主管或财务总监的拟议事业没有明显关联。

RFE回复显示，申请人在美国从事了多种不同的商业活动，但证据并未显示其已寻求或获得其最初在描述拟议事业时所表明的财务主管或财务总监职位。RFE回复包含三份被称为“ 聘用意向书 ”的文件，但三封信函均来自申请人壁纸公司的客户。这些信函提及装饰项目，并未表明这些公司已聘用申请人担任财务主管或财务总监，或打算这样做。

审理主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明其满足Dhanasar框架三个要件中的任何一个。关于第一个要件，审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业的 importance“ 足以超出某一组织或客户的范围，从而更广泛地影响该行业或领域 ”。

在上诉中，申请人主张其已记录其“ 在金融行业中的重要性 ”，并提交了一份商业计划，其中包含“ 其可能为美国带来的利益的具体预测 ”。但如上所述，该商业计划涉及一家壁纸公司，而非“ 金融行业 ”。

要符合Dhanasar下的国家利益豁免资格，申请人必须明确“ 该外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在本案中，申请人并未明确一项单一、一致且连贯的拟议事业。相反，他成立了一家壁纸公司并取得了房地产销售执照。他声称其寻求受雇担任财务主管或财务总监，但其证据并未佐证该主张。

拟议事业的不一致影响了申请人的上诉论点。例如，申请人称其“ 拟议事业将带来美国工人的潜在就业，因为随着其服务的公司/客户在全国范围内增加销售……供应链内将需要更多工人。 ”但上诉中还包括壁纸公司商业计划的另一份副本，以及其房地产销售执照的另一份副本。申请人未

解释这两项有记录的商业活动中的任何一项将如何使其客户的业务增加就业，或它们与最初描述的拟议事业有何关联。

申请人的上诉陈述在其壁纸公司与其关于从事金融工作的无佐证主张之间来回切换。例如，他称：“ 我打算……在金融领域担任财务主管兼财务总监，并通过发展和扩展我的美国[壁纸]公司，为美国经济及其社会福利作出贡献。 ”其最新陈述中的一段以“ 金融是任何企业最重要的方面之一 ”这一主张开头，并以“ 提供优质的专业壁纸销售和安装服务及产品……无疑符合美国的国家利益 ”这一陈述结尾。申请人的上诉陈述描述了两项不同且显然无关的活动。

单独的上诉书面论证意见主要依赖一般性陈述，例如主张拟议事业“ 将产生重大的国家利益，因为[申请人]的专业活动具有涟漪效应 ”。但当申请人对拟议事业提供了相互矛盾的描述时，此类宽泛陈述缺乏细节尤其令人关切。该书面论证意见还指出，“ 申请人的拟议事业……在当前尤为重要，因为COVID-19疫情已影响了美国多家公司的生产和销售目标。 ”该书面论证意见未解释申请人具体、有记录的美国商业活动如何提高“ 多家公司 ”实现其“ 生产和销售目标 ”的能力。

由于申请人对某在美国的拟议事业提供了不一致的描述，我们无法认定其已履行举证责任，证明该拟议事业具有国家重要性或 otherwise 满足Dhanasar框架的要求。拟议事业的第一个版本涉及在美国受雇担任财务主管或财务总监，是记录中佐证最少的。记录中显示的近期商业活动与申请人最初所述的获得美国企业财务主管或财务总监职位的目标不一致。

由于记录未能确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。由于该问题决定上诉结果，我们保留关于Dhanasar框架其余要件的论点，即申请人是否处于推进拟议事业的有利地位，以及总体而言，豁免职位offer要求是否将有利于美国。3

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架第一个要件所要求的“ 国家重要性 ”要素，我们作为自由裁量事项认定其未能证明符合国家利益豁免资格。因此，我们将驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

3 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需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时，拒绝在上诉中处理替代性问题）。