JUL012024_11B5203 · 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：31415539 日期：2024年7月1日

对内布拉斯加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分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请以及随后提出的重新开案和复议该不利决定的动议，认定申请人未证明符合国家利益豁免的资格。此事现因上诉而由本办公室审理。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、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。

一旦申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得裁量性地豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“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）可作为裁量事项1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，本办公室不会推翻该认定。2 上诉中唯一的问题是申请人是否证明豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。经审查，本办公室认定其未能证明。

申请人在本案表格I-140第6部分“ 拟议就业基本信息 ”中表示，其全职职位的职位名称为“ 财务经理 ”，工资为每年131,710美元。申请人对其拟议就业提供了以下非技术性描述：“ 创建财务报告，指导投资活动，并为其组织的长期财务目标制定计划。 ”在随附的关于其专业背景和拟议事业的陈述中，申请人表示她计划“ 在获得所有必要商业执照后，在美国作为独立承包商工作，假设[她的]申请[获得]批准且[她]获得在美国合法工作的权利。 ”她最后表示相信“ 美国将从[她]作为财务经理的贡献中受益。 ”

在随后发出的补件通知（RFE）中，审理主任要求申请人提供关于其拟议事业的更具体信息以及证明其具有实质价值和国家重要性的文件。作为回应，申请人提交了一份商业计划书以及证明其已通过向纽约州州务卿提交组织章程而成立一家公司_____的证据。在商业计划书中，申请人表示：

将 建立坚实的业务结构，以支持
组织的发展。公司将确保我们雇用有能力且经验
丰富的人员，帮助我们建立有效且盈利的业务。

申请人自称为公司的“ 首席执行官/首席财务顾问 ”，并表示她打算投资160,000美元的个人资金，“ 以支付公司启动前产生的各项费用 ”，包括启动费用、专业费用、网站开发、品牌建设、营销、广告、租金、差旅和其他费用。她进一步表示，她是公司的唯一所有者，将提供“ 广泛的服务，专门帮助中小型企业及其财务需求，特别是在符合条件的商业贷款方面 ”，以及“ 财务健康咨询 ”和“ 财务分析与优化 ”。最后，申请人表示，为执行公司的使命，她将雇用一支多元化的专业团队，包括一名总经理、一名行政和人力资源经理、五名财务顾问、一名财务风险经理、一名业务开发人员、一名会计师、一名法律秘书和一名前台人员。

2 记录显示，申请人于2019年获得了财务管理方向的工商管理硕士学位。

在驳回申请时，审理主任注意到_____和商业计划书似乎均是在申请提交日期之后创建的，并援引Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169 (Comm'r 1998)和Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45 (Reg'l Comm'r 1971)解释称，申请人必须在提交申请时即证明资格，且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要求。审理主任认定，由于申请人在提交时未提供其拟议事业及其潜在预期影响的具體描述，例如对金融领域的更广泛影响、雇用美国工人的重大潜力或Dhanasar分析框架第一项要件所要求的重大积极经济效应，她未能证明其事业具有国家重要性。审理主任进一步认定，申请人也未满足Dhanasar的其余两项要件，并据此认定她因此不符合资格，且作为裁量事项不值得获得国家利益豁免。

申请人随后提交了合并的重新开案和复议驳回决定的动议，主张其在回应RFE时提交的商业计划书仅旨在详细解释其未来计划，“ 没有任何试图对申请作出实质性变更的痕迹 ”。为支持其关于事业具有国家重要性的主张，申请人提交了一封未注明日期的信函，写信人自称为al 转型与变革项目经理，其意见认为“ _____商业计划书中的服务对客户的成功至关重要，其中许多客户是寻求在美国复杂金融环境中导航的外国国民 ”，并且“ 该公司可以在其领域脱颖而出，并为美国经济做出宝贵贡献。 ”审理主任驳回了该动议，认定这一新证据不足以推翻驳回理由，因为它未能证明申请人在提交时符合所寻求福利的资格，且将其拟议事业从作为独立承包商工作变更为创建一家雇用其他个人的财务管理企业对其资格而言并非无关紧要。审理主任进一步认定，尽管申请人在提交时不符合资格，她未能证明经营自己的财务咨询公司所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar第一项要件分析所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。

在上诉中，申请人重申她未对申请作出任何实质性变更，而仅按RFE的要求提供了关于其未来计划的更详细信息。她强调其拟议事业是前瞻性的，并指出她只需证明该事业的潜在预期影响。申请人提交了一篇关于金融和会计领域热门职位的在线文章，提及她的RFE回应，并主张其商业计划书详细解释了为何她的事业符合美国国家利益。本办公室未被说服。

申请人对其拟议事业的初始描述并未提及组建和运营她自己的财务咨询公司；相反，申请人表示她将担任财务经理，年薪为131,710美元，并笼统地称美国将从她作为财务经理的贡献中受益。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人对补件通知（RFE）的回复就她的拟议事业提出了一组新的事实，而这些事实对她是否符合国家利益豁免的资格具有实质性影响。如前所述，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请不得在申请人可能依据一组新的事实而变得符合资格之后的未来某一日期获得批准。参见 Matter of Izummi,

22 I&N Dec. at 175；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. at 49。在本案中，申请人关于创建她自己的公司并担任该公司首席执行官（CEO）或首席财务顾问的计划，是在提交日期之后才提出的，不能用于追溯性地确立她的资格。

我们注意到申请人声称，她通过应补件通知提交商业计划，仅仅是为了提供有关其拟议事业的更多细节。然而，她这样做实质上将其最初的拟议事业——作为财务经理提供服务，即“编制财务报告、指导投资活动，并为其组织的长期财务目标制定计划”——改变为成为她自己的财务咨询公司的所有者和CEO，并雇用包括经理和财务顾问在内的其他员工。申请人未说明她作为公司CEO的角色和职责如何可能与或涵盖向其他组织提供服务的财务经理的工作。该商业计划同样未提及申请人作为财务经理的就业。

因此，我们无法认定申请人的原拟议事业未发生实质性变化。如果对初始福利请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请3，而不是寻求批准一项在提交时缺乏适用法规和其他USCIS指示所要求的初始资格证据的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。基于这些原因，本申请不能获得批准。

此外，即使申请人在提交时提出了其组建和运营财务咨询公司的计划，我们也同意审理主任的意见，即她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。

申请人在上诉中主张，她旨在通过在纽约设立一家财务咨询机构，为至少六名专注于财务咨询、风险分析和会计的专业人士提供就业，从而刺激创造就业并促进美国经济。她表示，该机构不仅将帮助这些个人获得稳定的工作，还将为各行业的客户提供高质量的服务。她补充说，因此该机构将在创造就业之外对美国经济产生积极影响，因为通过雇用熟练专业人士，它将有助于增加税收收入和整体经济增长。为支持其主张，她提交了一篇2021年由东北大学高级内容营销经理撰写的在线文章《12 In-Demand Finance and Accounting Careers》，其中引用了该大学教职员工的话：“公司正在竞相寻找新的财务和会计人才。”该文章包含一份热门财务和会计职位列表，包括财务经理、顾问和咨询师，以及财务、预算和信用分析师及会计师。申请人声称，该证据凸显了为美国企业员工配备先进知识和技能以有效进入这一扩张性行业并推动进一步经济增长的重要性。她表示，许多企业由于缺乏具有专业知识的会计师，在处理复杂的会计和财务管理时常常面临挑战，而她“拟议的外包财务咨询机构是小型企业，尤其是那些资源和专业知识有限的小型企业的一种受欢迎且实用的解决方案。”

3 USCIS记录显示，在审理主任否决本申请后，申请人提交了第二份I-140表格，即外籍工人移民申请（国家利益豁免），该申请目前正在审理中。

我们注意到申请人的陈述。然而，在评估一项事业是否具有国家重要性时，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”及其“ 潜在预期影响 ”的证据。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。因此，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并考虑“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响 ”，或者它是否“ 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，特别是在经济萧条地区。 ”Id. at 889-90。

在本案中，尽管申请人表示她打算向其他企业提供金融服务，但整体记录仍不足以证明她的拟议事业将超出其公司及其潜在客户群的范围，从而可能更广泛地影响金融领域并达到国家重要性的水平。申请人也未说明，在她声称将运营公司的纽约雇用六名专业人士，如何证明她的事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。 ”Id. 因此，申请人未能履行其举证责任，以确立Dhanasar裁决第一项要件所要求的其拟议事业的国家重要性。

由于仅凭这一理由她即不符合国家利益豁免的资格，此时根据Dhanasar所述的第二和第三项要件评估她的资格将毫无意义，我们对这些问题保留意见。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定所不必需的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另参见 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其符合资格或有资格作为自由裁量事项获得国家利益豁免。因此，基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。