JUN022023_01B5203 · 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：26400108 日期：2023年6月2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，一名财务主管兼财务总监，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。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自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者[1]，且对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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重新审查。Matter of Christo'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。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在

[1] 审理主任的决定是首次通知申请人记录中的证据未能证明申请人具备EB-2分类的类别资格。且审理主任关于申请人不具备EB-2分类类别资格的结论引用了记录中不存在的证据和事实。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人不具备EB-2分类类别资格的结论。尽管如此，记录中不包含充分证据证明申请人是高级学位专业人士或具有特殊能力者。但本办公室今日无需对申请人的EB-2分类类别资格作出完整认定，因为仅国家利益豁免问题即足以决定本上诉的结果。

科学、艺术或商业方面具有特殊能力。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明对工作邀请要求的豁免将符合国家利益。

尽管该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，本办公室在先例决定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。Dhanasar案指出，用户可自由裁量地授予被归类为EB-2类别的申请人工作邀请、并因此劳工证的国家利益豁免，前提是其证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，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。在确定拟从事的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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录等因素。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。用户可评估如下因素：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

A. 实质价值和国家重要性

申请人最初提议继续在其领域内为美国公司担任财务主管兼财务总监。审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求提供额外证据并澄清申请人拟从事的事业，以确定其是否具有实质价值和国家重要性。记录中包含最初随申请提交、为回应审理主任的补充证据请求（RFE）而提交以及在上述时提交的若干材料，包括但不限于其支持信、职业计划和陈述、行业报告/文章、推荐信、专家意见以及

教育文件。[2] 申请人最初表示，他们将“利用[其]技能和知识在美国担任财务主管兼财务总监，并对企业行业作出重大意义的贡献”。申请人在其支持信中提及其在“财务、银行和业务控制领域的经验”和“知识”有助于“促进美国经济增长、促进金融稳定并转变政府范围的财务管理工作”。他们在职业计划和陈述中详细说明，他们将帮助“公司规划、指导和协调其财务目标”。申请人拟从事的事业将包括：

- 向美国公司和财务部门提供财务主管、账户管理和业务控制服务。
- 研究金融市场，进行财务分析，制定并改进财务和控制政策。
- 管理预算和费用账户。
- 重组控制、财务和合规领域。
- 就收购方面的最佳财务策略向高管提供建议。
- 协商债务、收款和付款计划，以帮助改善公司的财务状况。
- 开发、改进和管理费用和收款系统，以更好地核算所有成本并获得债务偿还。
- 分析预算报告、账户和财务文件，以帮助公司实现其目标。
- 通过管理公司财务创造美国就业机会，使公司能够收回债务、节省资金并进行更好的投资。

申请人的回应与其在初始申请中表明的拟从事事业存在重大偏离。拟从事的事业演变为申请人实际上担任其自身创业企业的首席执行官。在RFE回应中，申请人将其拟从事的事业从向美国雇主提供服务的财务主管兼财务总监，转变为一家商业和住宅清洁公司的所有者/经营者。增加申请人的创业企业并未增强或澄清申请人作为向美国雇主提供服务的财务主管兼财务总监的拟从事事业。相反，它将该拟从事事业转变为一项完全不同的事业。通过这家商业和住宅清洁公司，申请人提议致力于提供一套“跨多个行业（包括石油和天然气、饮料和清洁服务）的高级会计、战略规划、财务、业务和资产管理、人事管理和培训投资、风险管理及其他咨询服务”。他们提议对清洁公司的行政和管理承担责任，支持公司管理人员的角色，并执行公司专业人员的培训和团队发展。其职责均不涉及提供类似于财务主管兼财务总监所履行的服务。事实上，公司的商业计划反映，公司的财务主管兼财务总监职责将由一名行政和财务经理与一名行政和财务分析师分担。

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

在上诉中，申请人实质上试图说服我们，其在金融服务市场多年的渐进式经验使其拟在美国从事的任何事业都提升到国家重要性的层面。他们还强调其“对巴西金融和商业环境的深入了解”。但申请人的主张不具说服力。Dhanasar框架的第一要件聚焦于拟从事的事业，而非申请人执行该拟从事事业所需的资格。因此，Dhanasar分析框架的第一要件与申请人个人无关。所以，申请人关于其迄今成功职业生涯的主张，以及关于其成就和认可（就其本身而言）的证据和信息，与依据Dhanasar分析框架第一要件审查其资格无关。

申请人实质上转变为企业家，使其拟从事的事业变得界定不清且模糊。申请人在上诉中主张，其住宅和商业清洁服务将成为一种载体，通过“增强美国商业利益”促进“整体经济富裕”，“帮助美国公司确定限制策略、对这些策略进行成本效益分析、开发财务跟踪和报告工具以帮助管理层监控财政支出并确保与计划预算保持一致”。在上诉中，申请人还试图证明其在佛罗里达州对住宅和商业清洁服务的行政和管理将促进美国公司与巴西的商业机会对接。除含糊提及申请人对巴西的了解和熟悉外，申请人未提供任何有意义的细节说明如何实现这一点。很难理解一家住宅和商业清洁公司如何能够如申请人所述为对全球业务感兴趣的公司提供复杂的金融和商业咨询服务，且记录中缺乏足够的连贯证据对此进一步解释。

申请人雄心勃勃的扩张计划在记录中未获支持。而且，记录中不清楚申请人针对拟从事事业本身预期的招聘热潮将如何产生超出其自身的实质性预期积极经济影响，并波及与国家级重要性相称的更广泛倡议。

此外，申请人将其公司设在小企业管理局（SBA）HUBZone的意图不具说服力。申请人在上诉中主张，其住宅和商业清洁服务设在HUBZone将“为这些未充分利用地区的美国工人创造就业、改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资”。HUBZone计划的目标是促进未充分利用商业区的业务增长，目标是将3%的联邦合同资金授予获得HUBZone认证的公司。加入HUBZone计划使企业有资格在“预留”类别中竞争某些联邦合同。参与该计划有若干必备资格，但就我们的分析而言，最具决定性要求是，寻求参与HUBZone计划的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。虽然对于像申请人所提议的住宅和商业清洁服务在“预留”类别中是否存在任何联邦计划尚不可知且记录未载明，但记录明确显示，申请人的拟从事事业将由申请人全资拥有和控制，且

申请人不是美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落。因此，申请人的拟从事事业可能位于HUBZone这一事实，与申请人的事业是否达到国家级重要性层面完全无关。

申请人必须在提交申请时确立其寻求的福利资格。见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对申请作出重大变更，例如将担任美国公司财务主管和财务总监的计划转变为经营一家住宅和商业清洁服务公司并期望提供财务咨询，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。申请人从初始申请到对RFE的回应之间对其拟从事事业的转变，给其拟从事事业引入了重大模糊性，导致无法分析其实质性价值或国家级重要性。

Dhanasar框架不能适用于两个相互冲突的拟从事事业。申请人必须指明其拟从事的具体事业。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。当申请人无法一致地阐明事业的性质时，就不可能确定该事业的实质性价值和国家级重要性。因此，我们认定申请人未确立其拟从事事业具有实质性价值和国家级重要性。并且，由于申请人未确立其拟从事事业具有Dhanasar第一要件所要求的实质性价值和国家级重要性，其不符合国家利益豁免资格。我们保留对Dhanasar第二和第三要件是否适用于该拟从事事业以及申请人是否符合EB-2移民分类资格的意见。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，我们认定其未确立有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。