SEP262023_08B5203 · 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：28513882 日期：2023年9月26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）

申请人是一名商业和财务管理人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《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。参见该法第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）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、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。

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 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。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免，如果申请人表明：

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

• 拟议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议事业；以及
• 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士资格作出裁定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。2

第一项——实质价值和国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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，本办公室考虑其潜在的前景影响。

在一封支持信中，申请人的律师称申请人于2018年在佛罗里达州创立了自己的公司，并声称该公司从事货物进出口、贸易和销售。律师进一步称，申请人将担任该公司的首席财务官（CFO），其职责将包括以下内容：

• 为财务和会计团队提供领导、指导和管
理；
• 管理财务预测和预算流程，并监督
所有财务报告的编制；
• 就长期业务和财务规划提供建议；以及
• 建立和发展与高级管理层及外部
合作伙伴和利益相关方的关系。

申请人还提供了一份个人陈述，其中称他将运用其知识和经验在其拟议事业中取得成功。具体而言，他称：

我打算从事货物进出口、贸易和销售工作。我确信我已完全准备好面对这一挑战，因为我相信很少有人像我一样天生具有这种创业精神，并像我一样拥有终身的创业经历，克服挑战、创造解决方案并寻找富有成效和盈利的途径。此外，我在发展中国家——巴西——的成长经历给我带来了只有在巴西这样的国家才会遇到的困难，我相信这将成为美国的额外潜力。

2 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合 underlying EB-2 签证分类的资格。

申请人还提交了其学历证书、行业文章和报告以及推荐信的副本，以支持其资格。

审理主任认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到，申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，并要求提供拟议事业的详细描述，以便审理主任根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。审理主任进一步指出，尽管律师称申请人的企业已于2018年在佛罗里达州成立，但未提交与该企业或其运营相关的任何文件。

作为回应，申请人提交了一份新的个人陈述，并如下描述其拟议事业：

我的拟议事业是在美国担任商业和财务管理人员，与组织、公司等建立既定项目。正如我所做的那样，我将在规划、指导和协调公司的会计及其他财务方面继续提供我的专业知识。

我将为我自己的公司担任商业和财务管理人员，我
II作为商业和财务管理人员，我将规划、指-导、
协调会计、投资、银行、保险、证券以及某机构分支、办公室或部门的其他财务活动。具体而言，我将负责为财务和会计团队提供领导、指导和管理，管理财务预测和预算流程并监督所有财务报告的编制；就长期业务和财务规划提供建议；以及建立和发展与高级管理层及外部合作伙伴和利益相关方的关系。

我的拟议事业包括利用我在管理财务账户方面的教育和胜任经验，帮助美国各地的公司实现其财务目标并提高其财务能力，从而对整个经济产生连锁效应。

的确，财务行政是当今商业环境中的关键组成部分，利用像我这样经验丰富的专业人士的技能来帮助上述公司以及未来其他企业通过对财务状况和信用的准确分析做出明智的商业决策，符合国家利益。……

申请人进一步声称，其拟议事业将“促进经济发展并为 businesses 带来更大成功”，“为员工、股东、客户和社区的福祉做出贡献”，并“帮助政府实现其目标”。

申请人还提交了一份专家意见书以及额外的推荐信、文章和报告，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人作为商业与金融管理者的工作将对地区或全国人口产生与国家级重要性相符的影响。审理主任指出，除对其拟议职责的一般性描述外，申请人就其拟议事业提供了两种不同的描述。审理主任指出，申请人最初表示其意图以首席财务官的身份在美国管理自己的公司，但后来在补件通知（RFE）回复中表示其希望向美国公司提供商业与金融管理咨询服务。审理主任认定，除对原始拟议事业作出重大变更外，申请人未能证明——在該事业可被理解的范围内——其事业具有雇用美国工人的重大潜力、为美国带来实质积极经济影响，或拟议事业对美国国家经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任“未能适用Dhanasar项下的正确审查标准”，并错误地认定申请人在回应补件通知时对其拟议事业作出了重大变更。申请人还通过律师主张，审理主任忽视了已提交的证据，并提交了一份书面论证意见，强调其作为商业与金融管理者和企业家的资质。

在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。”Id.我们还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家级重要性。”Id. at 890。

首先，我们指出，申请人的拟议事业对于该事业是否具有国家级重要性具有实质意义。见Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248（Reg'l Comm'r 1978）；另见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立所寻求利益的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175（Comm'r 1988）；另见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Reg'l Comm'r 1971）。

我们认可申请人在上诉中关于其补件通知回复未对其拟议事业作出重大变更的主张。虽然记录表明申请人意图提供商业与金融管理咨询服务，但这些服务将通过其美国公司提供，还是由其个人作为独立顾问提供，仍不明确。此外，记录中没有任何文件证明申请人所称美国公司的存在，且

记录中缺乏诸如商业计划或销售预测之类的文件，以证明拟议事业在该领域内具有全国或全球影响、雇用美国工人、或具有其他实质积极经济影响（特别是在经济萧条地区）的潜力。除了概括性地声称其将提供商业与金融管理咨询服务外，其具体拟议事业并不确定，我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法确定其国家级重要性。

在整个记录及其个人陈述中，申请人提及其在其领域内的背景、教育和经验。3 申请人还提供了几封支持信，讨论其金融管理能力和经验。然而，申请人在其领域内的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有国家级重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人主张其拟议事业具有国家级重要性，因为金融管理服务促进竞争，并有助于美国企业的有效现金流和成功。此外，申请人主张美国在会计和金融领域面临严重的人才短缺，并表示其服务将有助于缓解这种短缺。为支持其论点，其提供了信息，包括文章和报告，涉及金融管理在商业中的重要性、金融监管与社会福利的关系、竞争对美国经济的重要性以及COVID-19对创新的影响。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业仍不明确。4 此外，在确定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在此，申请人未能确立其在所确定的一个或多个角色中的个人就业将如何以符合国家级重要性的方式更广泛地影响美国经济。此外，必须指出，金融和会计专业人员的短缺并不会使他的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家级重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

记录中包含一封来自[已隐去]大学金融学教授的专家意见信，该教授得出结论认为申请人的拟议工作具有国家级重要性。但该教授并未将其结论建立在申请人具体事业的国家级重要性之上。尽管他

3 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。
4 我们进一步指出，申请人的律师在整个记录中引用这些报告和文章，主张美国金融部门的状况影响美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括性地主张其拟议事业将有助于缓解金融和会计专业人员的短缺，并通过向美国公司提供关键的金融咨询服务来帮助国家经济。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. at 534 n.2（引用Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. at 506）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。

叙述了申请人的职业历史和成就，并赞扬其在巴西作为企业家的成功，其结论源于创业精神的重要性，特别是与为在巴西和其他拉丁美洲公司开展业务的美国公司提供商业管理和金融咨询相关。因此，该信未能确立申请人具体拟议美国工作的国家级重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc.，19 I&N Dec. 791, 795（Comm'r 1988）（认定移民局可以拒绝专家意见或给予其较少的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。该信未包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录也未包含充分的佐证证据，以表明申请人在金融咨询方面的具体拟议工作在其领域内具有更广泛影响或对我国具有达到国家级重要性水平的实质积极经济影响。

虽然申请人的陈述反映了其向客户提供有价值的商业和金融咨询服务的意图，但其未提供充分的信息和证据以具体确定拟议事业，或 otherwise 证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业将充分超越其公司或客户群，以在与其领域、商业和金融部门或美国经济更广泛层面达到与国家级重要性相称的水平产生影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录不能显示申请人财务咨询服务所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

最后，我们注意到申请人提交了两份我们的非先例上诉决定，其中每位申请人均寻求被归类为具有杰出能力的个人，而我们支持了上诉。第一，这两名申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与申请人在本案中寻求的EB-2移民分类不同。第二，两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来审理中的USCIS官员不具有约束力。See 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能基于程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而具有可区分性。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件是否具备资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出决定并非必要的问题作出认定

以得出其所达成的结果”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其未能证明其符合资格或否则在自由裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。