AUG162024_05B5203 · 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：33359851 日期：2024年8月16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）

申请人是一名财务经理，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，以及对此分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）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申请，认定记录未能证明申请人有资格获得所请求的国家利益豁免。此事现根据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是科学、艺术或商业领域的高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类作为高级学位专业人士的资格，但未证明其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。基于下述理由，本办公室同意申请人未证明有资格获得所请求的国家利益豁免，并驳回上诉。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值，因为其属于Dhanasar所设想的领域范围，即商业。见同上。然而，本办公室也同意申请人未证明拟议事业具有国家重要性。

申请人表示她打算在美国担任财务经理，“ 提供[其]专业服务以通过创新影响该领域 ”，并“ 将[其]贡献集中于关系管理、投资、人员管理和财务部门领域，以惠及金融机构和客户 ”。根据申请人最初的专业计划，她计划利用数据分析、商业智能以及财务规划和预测提供若干专业金融服务，最终将“ 为个人和企业带来显著利益，为各方带来更好的财务未来 ”。此外，申请人表示她将“ 对该领域做出重大贡献 ”，并“ 可能产生经济增长，并为美国市场的进步和优化做出贡献 ”。为支持其事业，申请人提供了概述其专业计划的个人陈述、一份专家意见书，以及来自申请人前同事的推荐信，证明其在财务管理领域的专业知识和成功。

针对审理主任要求补充证据（RFE）就申请人拟议事业的国家重要性提供额外证据，她提交了一份新的专业计划，澄清作为财务经理，她打算“ 提升美国银行业板块的运营效率和增长，重点关注数据分析的战略应用 ”。她补充说，她打算

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

与美国公司合作，在财务管理、特许经营管理、客户关系管理和人员管理方面提供服务。为支持其客户，她计划依靠其在投资；财务报告和财务数据；财务规划和退休规划；投资管理和财富管理；Excel、财务建模和预测；税务策略；风险管理和成本管理；以及谈判和沟通方面的专业知识。最终，她主张其工作将通过提高金融板块的效率，广泛影响其行业和美国经济，并将通过使企业蓬勃发展并创造新的就业机会来增进社会福利。此外，申请人还补充了新的推荐信，详述其在该领域的经验及其对前雇主和客户的影响。

审理主任认定，虽然申请人已证明其事业具有实质价值，但未证明其国家重要性，因为其前瞻性影响不会超出其未来雇主或客户，从而对行业或领域产生更广泛的影响。此外，审理主任认定申请人未证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式提供实质性积极经济效应。

在上诉中，申请人概括主张审理主任错误地认定该事业未达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。在此过程中，申请人主要依赖其先前针对审理主任RFE所提出的相同论点，并补充称其“ 在财务管理、特许经营管理和客户关系管理方面的创新策略直接解决了不仅个别公司而且银行业板块和更广泛经济所面临的关键问题 ”，其工作不仅将增进机构的财务健康，还将影响全国乃至全球的整个银行业板块。申请人还在上诉中主张，审理主任错误地未考虑特许经营板块的预计增长，该增长证明其事业将带来就业创造和积极经济利益。

经重新审查，本办公室同意记录未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有国家重要性。申请人的上诉主张主要依赖金融行业的重要性，而非归因于其具体事业的前瞻性影响。但在Dhanasar中本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“ 寻找更广泛的影响 ”，指出“ 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 ”。同上。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性 ”。Id. at 890。

尽管申请人在记录中的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的服务，但记录不支持其关于其服务将对该领域产生超出对其直接雇主或客户潜在利益之外更广泛影响的主张。例如，虽然她主张其计划侧重于加强银行业内的技术整合以减少支付处理中断将影响整个

银行业，她并未解释这些为其雇主或客户提供的服务将如何以其他方式更广泛地影响该领域。同样，她关于其专注于标准化金融实践和增强特许经营企业获得信贷的机会将有助于特许经营管理全球最佳实践的主张，没有记录支持。例如，申请人并未解释其雇主或客户所采用的任何最佳实践将如何以其他方式导致对该领域产生更广泛的影响。未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述几乎没有证明价值。参见例如，1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar案中，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。在此同样，我们同意审理主任的意见，即记录未显示申请人的拟议事业将足以超出其潜在雇主或客户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响金融领域。

同样，尽管申请人在上诉中主张其在客户关系管理（CRM）系统方面的工作将产生“ 对美国社会福利的深远影响 ”，但她并未解释其具体事业将如何影响社会福利。相反，她主要描述的是CRM系统的一般益处和目标。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

记录也未证明申请人的事业“ 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。 ”参见Dhanasar at 890。尽管申请人主张，通过其专注于特许经营管理，她将成为促进经济增长和就业机会的关键参与者，但她支持这一主张所依赖的是特许经营行业的累积经济效益，而非其个人事业。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响并增加税收，但申请人未提供可归因于其事业的预计就业人数和收入增长，以证明其事业将如何影响预期运营地区，也未提供证据证明其事业将影响经济萧条地区。

我们同意审理主任的结论，即申请人关于其领域存在短缺的主张不能证明其具体事业的国家重要性。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使个别财务管理者的工作根据Dhanasar先例决定具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可合理适用于该领域中任何对其雇主运营产生积极影响的财务管理者，但国会并未就职位offer和劳工证要求为财务管理者提供一揽子豁免。

此外，记录中的证言证据，包括S-S-博士的专家意见书和推荐信，在证明申请人事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。例如，尽管S-S-博士得出结论认为申请人的工作具有国家重要性，因为“ 财务管理者在美国经济中发挥着关键作用 ”，但他们并未详细说明申请人的个人工作将如何导致对其领域产生更广泛的影响或以其他方式产生重大经济利益。此外，这些信件

主要讨论申请人的专业知识和职业背景，而对申请人具体拟议事业的分析甚少。尽管我们认可申请人拥有成功的职业生涯，但申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的陈述用作咨询意见，作为专家证言。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另参见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证言不同的权重）。在此，专家意见书和推荐信的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于上述所有理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求国家重要性。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架下资格的其余论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的裁定。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。