DEC042024_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：34886012 日期：2024年12月4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）

申请人是一名财务管理员，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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，认定记录未能证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。1 审理主任进一步认定，申请人未能证明豁免职位offer要求将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。本法第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，加上在专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 审理主任还认定，提交的证据未能证明申请人符合作为具有特殊才能的个人的EB-2分类资格。然而，申请人未在审理主任面前主张该资格依据，也未在上诉中承认审理主任对该问题的不利认定。因此，本办公室将不审查审理主任关于该事项的认定。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对职位offer要求给予"符合国家利益"的酌情豁免。本法第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，但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分析框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. EB-2分类资格

审理主任认定，申请人未能证明其符合本法第203(b)(2)(A)条下作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。审理主任认定，申请人提交了官方学业记录和学历评估，证明其于2009年从一所巴西大学获得了相当于美国工商管理学士学位的国外同等学位。审理主任还认定，尽管申请人提供了雇主信函形式的证据，但她未能充分证明其在专业领域拥有至少五年的学士后渐进工作经验。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。具体而言，来自I[已隐去]的证明其在该领域工作经验的信函——申请人声称其于2011年至2015年期间在该处工作——包含未解决的不一致之处，削弱了这些信函的证明价值。

申请人提交了表格ETA 750 B部分《外籍劳工就业证明申请》，日期为2022年11月，证明其教育和工作经验。[3] 在要求提供其先前就业详情时，她表示其就业经历包括自2020年8月起在I[已隐去]担任财务管理员直至"目前"，以及自2015年至2018年在I[已隐去]担任信用分析师。申请人的初始证据包括一封来自I[已隐去]财务总监的推荐信，该信确认其自2015年7月至2018年7月在该公司担任信用与收款分析师。此外，申请人提供了来自I[已隐去]的两封信函，包括一封日期为2022年11月的信函，由其财务与行政总监确认申请人自2020年8月起担任财务管理员。审理主任在其认定申请人仅证明不足五年学士后就业经验的决定中，未提及或讨论该信函。经审查，本办公室认定来自[已隐去]和I[已隐去]的信函以及记录中的其他信函，证明申请人获得了至少五年

2 参见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授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

3 审理主任指出，尽管申请人在表格ETA 750上表示其于2012年从一所巴西大学获得财务管理硕士学位，但记录中未包含任何证明其获得相当于美国硕士学位的国外同等学位的文件。

从其2009年获得学位之日起至其2022年11月提交申请之日止，在其专业领域的渐进工作经验。由于记录充分证明了申请人如其就业信函所证实的在其专业领域拥有五年以上学士后工作经验，本办公室认定其符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

III. 国家利益豁免

由于本办公室已认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格，本办公室面前剩余的问题是，记录是否证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。根据申请人的简历，自2020年以来她一直担任I[已隐去]的财务管理员。申请人表示她打算继续其财务管理员工作，"以帮助I[已隐去]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。"尽管审理主任认定拟议事业具有实质价值，但审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。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分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 拟议事业

申请人在表格I-140《外籍工人移民申请》上表示，她打算在美国担任"财务管理员"，并将"[规]划、指导或协调某一机构的分支、办公室或部门的会计、投资、银行、保险、证券及其他财务活动。"

在提交申请时，申请人提交了一份个人陈述，其中表示其事业是继续在I[已隐去]"以及未来其他企业"担任财务管理员，利用其"管理财务账户的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。"她表示其"任务将包括进行运营改进以提高生产力、重新评估投资组合以及投资于财务职能能力。"申请人的初始证据还包括就业证明信函、简历以及支持其资格的行业文章和政府报告副本。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），认定初始记录不足以证明拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业将在与国家重要性相符的层面上影响区域或全国人口。因此，审理主任要求提供该事业的详细描述，以便根据Dhanasar框架评估国家利益豁免资格。

在对审理主任补充证据请求（RFE）的答复中，申请人提交了一份更新的个人陈述，重申其作为财务管理员将提供的服务具有

国家重要性。申请人还提交了一份更新的简历、两封专家意见信、额外的雇佣核实信、证明信、过往雇佣项目的证据，以及更多行业文章和政府报告的副本，以支持其资格。

在申请人更新的陈述中，她解释说其当前职位“ 要求精确、主动解决问题，以及对保障我们公司财务健康的深度投入。 ”她进一步声称，“ 我作为财务管理员（Financial Administrator）的职责有可能具体且积极地影响美国金融业 ”，并具有如下全球影响：

通过增强财务透明度、促进数据驱动的决策、减少欺诈、加强网络安全以及培养投资者信心，我们为更加稳健、安全和有竞争力的金融格局作出贡献。我们的举措可以作为行业最佳实践的标杆，惠及金融机构、消费者和更广泛的经济。

通过为财政管理设定黄金标准，美国可以积极影响全球经济、贸易关系和国际金融稳定。

B. 实质价值与国家重要性

如前所述，为满足Dhanasar分析框架下的第一项要件，申请人必须证明其拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一要件聚焦于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在驳回申请时，审理主任认定，尽管拟从事的事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明申请人的工作将以符合国家重要性的水平影响地区或全国人口。审理主任认定，申请人未能证明其拟在美国就业的益处将超出其雇主或潜在客户的范围，进而影响其所在领域或更广泛的美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，并声称审理主任在评估Dhanasar第一项要件的国家重要性要素时适用了“ 更严格的证明标准 ”，且未分析全部证据，包括申请人的个人陈述、专家信、证明信和文章。

关于本案的证明标准，申请人必须以优势证据证明其申请满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec.

77, 79-80 (Comm'r 1989)。在本案中，审理主任全面分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估其是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

如前所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“非公民拟从事的具体事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，我们查看记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。申请人提交了关于公司财务风险管理战略重要性、金融市场对经济增长的作用、会计在商业中的角色和价值、联邦STEM教育倡议、改善STEM教育的策略、COVID疫情对美国国家债务的影响，以及金融服务专业人员人才短缺的信息。虽然我们注意到这些文件支持审理主任关于拟从事的事业具有实质价值的认定，但它并未确立该事业具有国家重要性。我们认可财务行政服务的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟从事事业的国家重要性。

同样，申请人的个人陈述强调财务行政服务的价值，而非聚焦于其具体事业的前瞻性影响。虽然申请人的陈述反映了其打算继续为[已隐去]提供有价值的财务行政服务，并在未来向其他企业提供财务行政咨询服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。此外，虽然她表示其拟从事的事业将通过创造就业和收入来刺激经济，但申请人未指出任何佐证证据，将具体事业直接与整体经济增长联系起来。主张必须得到相关、具有证明力和可信的证据的支持。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人提供了现任和前任雇主及同事的推荐信，这些信件讨论了其作为信用分析师和财务管理员的知识、财务活动和技能，并证明其工作质量。尽管这些信件赞扬其资格和专业成就，但申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外国国民”。See id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟从事事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人的过往成就来推断，正如不能基于对某一领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

申请人还提交了两份代表其出具的咨询意见。第一份来自_____的一名会计学教授，该意见称，由于财务管理员的作用、“清晰且精确”的财务报告实践的经济价值、金融业的社会影响，以及美国政府有关金融业的立法，如“企业问责倡议、支付实践改进倡议和数据完整性与合规倡议”，申请人的拟从事工作具有国家重要性。

使用者将考虑证明某一具体拟从事事业如何影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项或作为国家倡议主题的事项的证据。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业的重要性；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，在与国家倡议主题相邻或一致的领域就业，其本身不足以确立某一具体事业的国家重要性。在本案中，申请人未充分解释其具体事业对所述金融业倡议的潜在前瞻性影响或更广泛的潜在影响。

此外，我们注意到该教授的主张，即根据美国劳工统计局的数据，财务经理的就业预计在未来十年增长16%，“ 财务管理内的若干专业，特别是现金管理和风险管理……预计在这十年内将需求旺盛。 ”在其他地方，该教授就金融专业人员主张，申请人的“ 专长是稀缺的，而美国已经在这一领域经历短缺。 ”我们不被该教授关于申请人的拟从事事业因其行业专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服，因为没有迹象表明其拟从事事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

我们还审查了来自[已隐去]一位金融学教授的咨询意见函。该教授讨论了申请人作为财务管理者（financial administrator）的技能和能力，并推测其服务可能如何潜在地改善多个行业公司的商业实践和生产力。此外，该教授称申请人的拟议工作具有国家重要性，因为它可能帮助寻求从联邦倡议中受益的企业，例如针对小企业的倡议，或减轻COVID-19对金融行业影响的倡议，如薪资保护计划（Paycheck Protection Program）和经济伤害灾难贷款（Economic Injury Disaster Loan）计划。然而，该教授并未就申请人具体的拟议事业、其事业的影响将如何延伸至其在[已隐去]的雇佣之外或她未来可能作为顾问服务的其他企业之外，以及其具体事业对所述国家倡议的潜在预期影响或更广泛的潜在影响，提供任何有说服力的细节。

USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)（裁定移民局可以拒绝与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见，或给予其较低的证据权重）。然而，USCIS最终负责就外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家函件并非资格的推定证据。Id. 在此，来自教授以及申请人的雇主和同事的函件既未包含充分的信息和解释，记录中也没有包含充分的佐证证据，以表明申请人作为财务管理者雇员或顾问的具体拟议工作在财务行政服务或会计领域提供了达到国家重要性水平的更广泛影响。

我们在Dhanasar中指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，并且“ [一项]具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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重要性。 ”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890. 尽管申请人叙述了其财务管理者服务的价值和重要性及其对企业增长的一般影响，但Dhanasar要求我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889. 申请人未提供证据证明其财务行政服务将如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。

申请人在上诉中主张，她“ 有潜力通过其对财务资源的娴熟管理、战略决策以及对财政运营的细致监督，在美国产生实质性积极经济影响 ”。她声称其拟议事业“ 具有深远的全球影响 ”，因为“ [在当今相互关联的经济中，她实施的财务战略和创新不仅增强了其公司在全球市场中的竞争力，还影响国际贸易关系和投资流动 ”。然而，这些陈述没有财务预测的支持。

记录缺乏证据表明拟议事业未来的员工配置水平和商业活动将在美国提供实质性经济利益，或其在领域内以其他方式具有更广泛的国家影响。申请人未提供证据指明其将运营的地区经济萧条；她将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供实质性经济利益。没有这些证据，我们无法评估拟议事业对创造就业的影响或其整体经济影响。

因此，申请人未能支持其拟议事业可能例如引入可能对财务行政服务领域小企业产生更广泛影响的创新的主张。尽管拟议事业可能使申请人的当前雇主和聘用其咨询服务潜在客户公司受益，但记录不足以表明此类利益，无论单独还是累积，能够充分延伸至这些公司之外，以与国家重要性相称的水平影响财务行政服务或会计领域、金融服务行业或更广泛的美国经济。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有如此广泛的影响。

最后，我们注意到申请人在上诉中提交了我们的两份非先例决定，其中每位申请人均寻求被归类为具有杰出能力（extraordinary ability）的个人，我们支持了上诉。第一，这两位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，这些决定对未来裁决中的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别案件的具体事实，并可能基于以下方面而有所区别

基于诉讼记录中的证据、所考虑的问题以及适用的法律和政策。

鉴于上述结论，申请人未能证明其拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不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，我们拒绝触及并在此保留关于其在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

IV. 结论

由于申请人未能证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或作为自由裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。