FEB282024_04B5203 · 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：30114757 日期：2024年2月28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，寻求以拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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该申请，认定申请人未能证明其作为具有特殊能力个人的资格，也未能证明豁免所需职位offer（从而豁免劳工证）将符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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进行重新审查（de novo）。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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“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分析框架。Dhanasar案指出，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批准国家利益豁免：

- 拟从事的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从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

[1] 另见 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）的行列，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

申请人拟在美国担任财务经理，专长于财务规划与分析。申请人称其将运用“ 超过17年积累的经验，为一家美国财务公司提供财务规划与分析方面的咨询服务，帮助全美各地的企业最大化公司利润 ”，并“ 提供差异化服务，以实现组织的财务健康 ”。其事业包括“ 监督财务规划与分析（FP&A）职能，就并购提出建议，获取融资，与各部门负责人合作分析财务数据并编制预算，证明报告的准确性，并就战略与董事会和首席执行官进行咨询 ”。此外，其称计划为其拟服务的组织或行业所特有的税法和法规相关决策提供支持，并“ 分析数据并就利润最大化方式向高级管理人员提供建议 ”。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在包括商业和创业在内的多个领域中得到证明。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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人的拟从事事业不具有实质价值或国家重要性。然而，记录中的证据表明申请人的拟从事事业具有实质价值，本办公室撤销审理主任的相反认定。

关于其事业的国家重要性，申请人主张USCIS未考虑其事业将如何“ 对商业和金融领域产生更广泛的影响，对经济萧条地区产生积极影响，并帮助全美各地的企业最大化公司利润 ”。申请人提及其职业计划，并在很大程度上依赖其教育背景和在财务管理行业超过17年的经验。然而，申请人的专业知识和以往职位中的成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已以优势证据证明其拟从事工作的国家重要性。

尽管申请人的职业计划反映其有意向财务公司提供咨询服务，但其未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，本办公室认定记录未显示申请人的拟从事事业将充分延伸至其未来客户和/或雇主之外，从而以与国家重要性相称的水平对财务管理行业产生更广泛的影响。

关于论述财务管理行业重要性的文章以及申请人强调支持小企业的重要性，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业、部门或职业的重要性。相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar案中，本办公室进一步指出，本办公室寻求拟从事事业的“ 更广泛影响 ”

，且“ [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内具有国家甚至全球影响。 ” Id.

此外，申请人未证明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来实质性的积极经济影响。具体而言，其未表明其财务管理服务将为美国带来实质性经济利益。该职业计划未证明申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其拟从事的“ 事业将对经济萧条地区产生积极影响 ”并“ 对雇用美国工人具有重大影响 ”，但其未提供证据证明该公司将运营的地区属于经济萧条地区、其将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为地区或其人口带来实质性经济利益。申请人未经支持的陈述不足以满足其举证责任。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

关于申请人的推荐信，推荐人赞扬申请人的能力以及使其成为职场宝贵资产的个人特质。虽然这些信件证明申请人的前雇主和同事对其本人及其工作的高度评价，但未就申请人拟从事事业的影响或该影响如何延伸至其客户和/或雇主之外提供有说服力的细节。因此，这些信件不能证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。

由于申请人未证明其拟从事事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，其未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人的上诉论点，即关于Dhanasar其余两项要件的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)。本办公室亦保留对申请人是否符合基础移民分类资格的认定。 [2]

命令：上诉被驳回。

[2] 尽管本办公室不再进一步讨论此问题，但本办公室注意到审理主任指出申请人至少满足了初始证据标准中的三项（官方学业记录、10年全职经验以及执照或认证要求），但未进行最终实质审查，并认定其未证明自己属于具有特殊能力的个人。然而，本办公室注意到申请人未提交官方成绩单，且部分信件仅证明兼职工作（在[已隐去]每周25小时，在[已隐去]每周12小时）。申请人在任何未来提交的材料中应处理此问题。