JUL122024_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：31077684 日期：2024年7月12日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名金融与保险经理，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，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免职位offer要求将带来益处。本事项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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本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。

一、法律

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。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得以自由裁量方式豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定“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框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即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具有国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下主张的资格，申请人在其职业计划中写道，其拟议事业是“ 继续[其]作为金融与保险经理的职业生涯，帮助美国的若干公司实施流程改进和财务管理标准，目标是帮助它们实现企业目标和收入增长，同时建立机制以便就如何投资及在何处投资作出明智决策。 ”

作为初步事项，申请人在上诉中主张，审理主任在否决申请时未考虑全部证据，也未按需适用优势证据标准。决定无需讨论每一份证据，只要该决定对所提交的证据给予了有理由的考量即可。参见 Morales v. INS, 208 F.3d 323, 328 (11th Cir. 2000)。审理主任的决定，以及补件通知（RFE）和否决意向通知（NOID），均指出并分析了记录中的大量书面证据。此外，上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。参见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人声称其已提供足以证明国家利益豁免资格的证据，但其未按要求具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找的是 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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具有国家甚至全球影响。 ”Id. 本办公室还指出，“ 一项事业如果具有显著潜力雇用美国

工人，或具有其他重大积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人在上诉中主张，其拟议工作具有国家重要性，因为它“有潜力在美国产生重大经济影响，促进经济活动，创造数百个就业岗位，增加工资，以及为联邦、州和地方政府增加税收，此外还使企业转型以在国内和国际市场竞争。”

根据补件通知的回复，申请人不打算开办企业，其计划是“向雇主提供服务”。在针对补件通知提交的第二份职业陈述中，申请人表示其打算帮助“若干公司”。他进一步阐述说，其计划通过优化和监督公司的财务运营、“[开]发和实施财务自动化流程”、“[提]供全面财务管理”、担任“保险经理”、“[开]展关于商业和市场趋势的新研究与新探索”、提供“专业培训、活动和课程”，以及担任公司顾问来实现这一目标。申请人未从逻辑上解释其将如何同时以这些多种且广泛的身份行事。任何寻求此项豁免的人都必须指明其拟从事的“具体事业”。Id. at 889；一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“‘事业’一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。”）。

所提交的证据也未证明拟议事业达到国家重要性的水平。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作潜在前瞻性影响的证据。在 Dhanasar 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。26 I&N Dec. at 893。

在此，申请人未描述其作为金融与保险经理的就业将如何对其打算合作的个别公司之外的领域产生更广泛影响。上诉书面论证意见主张，其具体事业将有助于“维持国家的经济稳定”，促进“经济发展”，并且“对国家的金融健康及其公民的福祉至关重要”。然而，上诉书面论证意见将其论点建立在申请人过往表现的实例和这些笼统陈述之上，而未解释该具体事业的影响将如何超越其合作公司而扩展至更广泛的金融和保险领域。所提交的记录也未为其论点提供充分支持。[2] 申请人提交了关于金融、保险的文章和报告，以及美国政府关于医疗保健、退休和工作场所环境的网页。然而，这些报告并未涉及申请人的具体拟议事业，也未说明其将如何在金融和保险领域产生广泛影响

[2] 尽管本办公室可能不会讨论所提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。本办公室注意到，部分推荐信形成于申请提交日期之后，且不清楚其中所述情形发生于何时。此外，所提交的若干文章发表于申请提交之后。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

以涉及国家重要性的方式。3 他还提交了过去同事的推荐信。这些信讨论了金融和保险领域的重要性，并宣称申请人的能力将极大地增强这些领域。然而，这些信未能说明为个别公司工作将如何如所称那样对这些领域产生具有国家重要性的影响。

申请人还提供了一封来自Dr. I_____的推荐信，他是_____金融学教授。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述作为参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。尽管如此，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；专家意见信的提交并非资格推定的证据。Id. 在此，该咨询意见的证明价值很小，因为Dr. I_____对国家重要性的评估讨论了金融和保险领域的重要性、具备申请人技能的人才是紧缺的，以及具备申请人技能的人将帮助美国企业。根据这些信息，他认定申请人的具体事业具有国家重要性。然而，他未解释拟议事业如何影响金融和保险领域，而非仅限于申请人将为之工作的个别公司，也未解释其事业如何产生与国家重要性相当的经济影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889（指出第一项要点的重点不是领域、行业或职业的重要性，而是非公民拟从事的具体事业）。根据所提供的证据，申请人未能证明其拟议事业将对美国金融和保险领域产生国家影响。

此外，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来重大积极经济影响。具有雇用美国工人重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。然而，在此，该职业计划未能充分支持其就业和收入创造的预测。

为回应NOID而提交的修订职业计划对收入、就业创造、盈利能力、产品受益人数以及间接就业创造作出了假设性预测。该图表预计申请人将负责在第五年之前创造104个直接就业岗位和217个间接就业岗位4。他还预测第一年产生5,690,828美元收入，到第五年增至9,371,741美元。然而，该计划未解释这些预测是如何计算的，仅称“ 预测基于[他]过去的成功和专业知识 ”。此外，他未充分澄清这些预测将如何实现，记录中也没有支持该计划预测的证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张可能为真，其中真相的判定基于每个个案的事实情况。Matter of

3 申请人还提交了其组织成员资格的证据以及其为过去雇主所做工作产品的各种示例。然而，申请人未解释该证据与国家重要性有何关联，因为它指向申请人过去的成就和经验，而非具体事业在金融和保险领域的潜在影响。

4 该计划解释称，间接就业是指因公司增长而在公司之外产生的就业。

Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的判定不应仅依据证据的数量，而应依据其质量。参见id。在此，缺乏支持性细节削弱了职业计划的可信度和证明价值。

此外，即使我们假设修订职业计划中的所有预测均准确，记录中仍缺乏证据证明其影响将具有国家重要性。申请人的上诉书面论证意见称，拟议事业“ 对美国国家的金融健康及其公民的福祉至关重要 ”。然而，申请人未提供文件支持其工作将带来国家重要性级别的重大经济增长的陈述。记录未说明如职业计划所预测，到第五年创造104个直接就业岗位、217个间接就业岗位并产生9,371,741美元收入将如何产生国家重要性级别的重大积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性级别。

因此，基于上述理由，我们认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，因而未满足Dhanasar分析框架的第一项要点。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域，我们认定记录未能证明其拟议事业将充分延伸至其客户之外，以更广泛地影响地区或国家。26 I&N Dec. at 893。申请人也未证明其事业对地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作未满足Dhanasar框架的第一项要点。

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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对无需裁定即可得出结果的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要点，我们认定其未能证明其有资格或否则作为裁量事项值得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。