JUL192023_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：26965494 日期：2023年7月19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，寻求就业类第二优先（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，并寻求对附加于该分类的职位邀请要求进行国家利益豁免。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该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含多项法律和事实上的错误结论。

申请人负有以优势证据标准证明资格的举证责任。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。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ”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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位后加上该专业领域五年逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。同上。

“ 专业 ”指该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)所列职业之一，1 以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

科学、艺术或商业领域的“ 特殊能力 ”指显著高于该科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类证据的文件。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。3

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员的资格，他们随后必须证明其“ 在国家利益 ”方面理应获得对职位邀请要求的自由裁量豁免。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4，在申请人证明以下内容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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明符合基础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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

申请人声称审理主任承认她符合高级学位专业人士的资格。然而，对审理记录的审查显示，审理主任并未裁定申请人是否已证明符合EB-2签证分类的资格，无论是作为高级学位专业人士还是科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。在此，由于记录中的证据未能以优势证据标准证明

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。
2 如果这些类型的证据不易适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

申请人有资格获得或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得国家利益豁免，原因如下文所述，今日无需触及申请人EB-2签证分类的类别资格问题，本办公室将保留此问题以备将来需要时审议。5

B. 国家利益豁免

申请人提议在美国提供财务经理服务。6 她声称将制定和管理财务计划，以支持公司发展业务、实现商业目标、获得更多客户并创造收入。7 申请人进一步声称将优化公司资源、增加公司收入并创造就业机会，为美国经济做出贡献。8 申请人还声称将实施创新和高效策略，并通过管理预算和办公室以及编制和分析关键绩效指标报告，在商业领域实现高绩效，这些报告衡量个人、项目和部门的绩效，帮助公司制定策略和目标。9

审理主任未裁定申请人的拟议事业是否具有实质价值，或申请人是否处于有利地位以推进拟议事业。审理主任仅裁定申请人未提交充分证据证明其拟议事业具有国家重要性，以及权衡之下，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。

在提交申请时，申请人提交了简历、文凭、成绩单、课程或培训结业证书、协会会员资格证据、会计师来信、职业计划、教授专家意见书、行业报告和文章，以及其前主管、前同事和前教授的推荐信。在回应证据请求时，申请人提交了更新后的简历、更新后的职业计划、现任和前任雇主的来信、2021年联邦所得税申报表、教授专家意见书、雇佣合同以及现任雇主的工作邀请函。在上诉中，申请人未提交新证据以解决审理主任决定中指出的缺陷。虽然本办公室可能不会逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人提议从事的具体事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。同上。例如，与研究、纯科学和促进人类知识相关的事业可能符合条件。同上。在本案中，

5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所需结果所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问题）。
6 见申请人的职业计划，第2页，日期为2022年8月。
7 见同上，第4页。
8 见同上。
9 见同上，第4-7页。

本案中，本办公室认定申请人拟议在美国提供财务经理服务以支持公司发展业务、优化资源、增加收入、创造就业并为美国经济做出贡献的事业具有实质价值。

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。例如，某项工作可能因其在某一特定领域内具有国家乃至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。Id. 我们寻找更广泛的影响。Id. 例如，某项事业若具有雇用美国工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。

申请人主张，其工作具有明显的更广泛影响，因为其成果被广泛传播给金融市场的其他专业人士。申请人进一步主张，USCIS可以考虑有关申请人当前或未来职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而判断拟议事业是否符合Dhanasar框架第一项要件的要求。申请人随后提供了其自2006年至今的就业经历，表明自2006年以来她曾在多家公司担任销售人员、接待员、行政助理或执行秘书。申请人称，在其目前自2021年10月起于[已隐去]担任行政助理的职位上，她协助副总裁处理日常事务、编制有关生产和活动的报告、制作演示文稿、起草合同和信函、策划活动、午餐及其他事务、发送办公室间通讯，并订购用品。

申请人目前的工作职责显示，她作为现任雇主的行政助理履行各种行政职能，但这些职责并未说明其拟以财务经理身份提供服务的事业将如何在某一特定领域内产生更广泛影响，也未说明其工作成果将如何传播给金融市场的其他专业人士。此外，申请人长期在多家公司担任销售人员、接待员、行政助理或执行秘书的就业经历，可能支持其在Dhanasar框架第二项要件下处于推进拟议事业的有利地位，但并不支持其拟议事业具有国家重要性。

此外，申请人主张，其拟议事业的积极影响是重大的，因为这些影响涉及一个具有国家重要性的领域——金融。申请人称，金融对美国个人和组织而言是必不可少的方面，因此她将对美国企业增长至关重要。申请人进一步主张，其提案将影响金融领域，因为她将创新金融服务的提供方式，并促进美国小企业的发展，而小企业是美国经济的支柱，引领创新，并体现美国人口的多样性。申请人还主张，其提案将在金融领域实施现代和精细的技术，从而影响该领域。

尽管我们承认金融领域和小企业在美国经济中的重要性，但在判断国家重要性时，相关问题并不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是外国人拟从事的具体事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人必须

以优势证据证明其拟从事的具体事业——以财务经理身份提供服务——具有国家重要性。在此，申请人未提供充分的书面证据证明其作为财务经理的拟议事业将对金融领域产生更广泛的影响，而非仅使其雇主或客户受益。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟议就业不符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性要素。

此外，尽管申请人声称她将创新金融服务的提供方式、促进小企业发展，并在金融领域实施现代和精细的技术以影响该领域，但她未提供进一步细节说明她将如何创新金融服务的提供方式，或她的金融服务将如何促进小企业。此外，她未指明金融领域的现代和精细技术是什么，也未解释她将如何实施这些技术以影响金融领域。缺乏详细信息以及申请人没有支持文件的一般性结论主张，妨碍我们判断拟议事业是否具有国家重要性。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)（裁定：没有支持文件而作出的陈述证明价值有限，不足以满足移民程序中的举证责任）；see also 1756, Inc. v. The Attorney General of the United States, 745 F. Supp. 9, 15 (D.C. Dist. 1990)（指出USCIS无需接受主要是结论性的主张）。

关于申请人主张其拟议事业将提供的经济价值和创造就业，申请人称其事业将通过帮助美国企业识别弱点并采取必要改进措施而带来业务改善；其事业将影响跨境交易，而跨境交易有可能显著影响美国经济；她将通过为将在美国投资的外国公司和投资者提供服务，促进全国范围内的资本积累；并且由于她精通巴西市场，她将为在巴西开展跨境活动的公司提供金融服务。申请人称，其提案具有显著潜力，可使美国劳动力生产保持快速增长，这将转化为美国企业的经济利益、生产力提高、竞争力增强、收入创造、美国就业岗位创造，并在社会的多个层面影响国家。

关于跨境商业交易，记录未充分解释申请人拟提供的金融服务将如何影响外国公司或投资者在美国投资，或影响美国公司在巴西开展跨境活动，且达到涉及国家重要性的程度。尽管申请人将外国直接投资与一般就业创造联系起来，也将巴西的跨境活动与美国的就业创造联系起来，但记录未以优势证据证明，因申请人拟议事业而促成的任何在美国的外国直接投资或任何在巴西的跨境活动将创造达到一定规模的就业，从而可将其拟议事业提升至国家重要性的水平。

尽管我们承认申请人的愿望，但她未提供充分证据证明其金融服务将使其雇主或客户能够在经济萧条地区雇用大量工人，或证明其事业将通过就业水平或商业活动为某一美国地区或其人口带来重大经济利益。申请人也未

证明其雇主或客户收入的任何增长将对地区或全国经济活动产生重大影响。申请人也未以其他方式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的水平。因此，记录未充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未以优势证据证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件进一步分析其资格将没有实际意义。如有需要，我们将保留这些问题供未来考虑。10

III. 结论

尽管申请人已表明其拟在美国以财务经理身份提供服务的事业具有实质价值，但她未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未以优势证据证明其符合资格，或作为自由裁量事项另行值得获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立且替代依据。

命令：上诉被驳回。

10 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中处理替代问题）。