NOV072023_08B5203 · 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：28354997 日期：2023年11月7日

对内布拉斯加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）

申请人是一名会计和财务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的酌情豁免。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但其未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对职位邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 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酌情性质）。

- 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。

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的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。该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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）上声明，其打算在美国担任会计和财务经理。其律师在支持信中陈述如下：

[申请人]的拟议事业涉及提出财务、会计和投资建议，以提升其雇主的投资组合；最大化其回报；并使其能够实现资产多元化。在其于[其前雇主]任职期间，[申请人]作为创新解决方案的先驱发挥了关键作用，带来了企业和投资的最大化。其在组织内担任的多个职务中，[申请人]负责全面分析其雇主的投资组合和财务状况，以确定其财务目标、税务状况、风险承受能力或制定财务计划所需的其他信息；制定量身定制的财务策略和计划；就投资规划、现金管理及其他领域提供咨询[以帮助]公司实现财务目标；分析财务数据以制定实现财务目标的策略；并编制财务文件摘要、投资业绩报告和收入预测等。

显然，[申请人]是一位才华横溢的会计和财务管理专业人士，致力于提高效率、提升收入并最小化其所服务公司的风险。因此，允许最有经验和才华的财务管理专业人士通过协助美国实体、管理其融资并增加其收入，为美国经济增长做出贡献，符合美国的最佳利益。

像[申请人]这样的会计和财务经理对企业的生存和增长至关重要，因为他们受雇以确保公司的财务带来利润增长，并确保公司未来的财务预测具有盈利性。因此，财务管理通过确保全国无数企业得到优化运营，对 United States 经济和其金融业的生存能力至关重要，尤其是在当前前所未有的全球危机期间。

[申请人]致力于通过实施成功的财务策略和再造其内部流程，有效协助美国企业增加其商业利润。[申请人]将专注于帮助美国企业从疫情中复苏。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提交了一份个人陈述，其拟议事业描述如下：

作为一名会计和财务管理专业人士，我的职责是“ 规划、指导或协调一个机构的分支机构、办公室或部门的会计、投资、银行、保险、证券及其他财务活动。 ”

我的拟议事业是通过我目前在 的当前职位，继续成功推进[我的会计和财务事业，该公司是一家位于 佛罗里达的 tropical produce 进口和分销公司。 [2]

我在美国的计划主要侧重于为美国社会和国家经济的增长做出贡献。凭借我的学术资历和超过11年的专业经验，我可以为经济部门以及与其他国家（尤其是拉丁美洲，一个我拥有丰富经验的市场）保持的金融关系做出重大贡献。我打算在通过我在 的职位推进的同时做到这一点，该公司是一家不仅在一个而是在多个美国州都有覆盖，并从事与外国经济活动的全国性公司。

我打算从战略上指导公司识别财务机会和威胁，实施战略规划和目标，开展各种会计操作，并更好地评估风险管理，同时审查、批准和跟踪其销售、运营和投资预算，并设计与战略履行相关的组织预算。凭借我在会计和金融方面的背景，我有能力帮助公司以健康和稳定的方式发展和成长，

2 由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们考虑有关该职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。

带来与我能够为我服务超过11年的公司所带来的相同益处。

申请人还提交了行业文章和报告的副本，以及支持其资格的建议信和专家意见信，并指出由于会计和财务分析高度依赖数学，其作为 STEM 专业人士寻求豁免职位邀请要求。

在否决该申请的决定中，审理主任认定申请人的拟议工作兼具实质价值和国家重要性。基于下文所述理由，我们撤销审理主任关于申请人已根据 Dhanasar 分析框架第一项要件证明其拟议事业具有国家重要性的认定。

在此，申请人声明其打算担任会计和财务经理，为美国实体提供协助，以管理其财务并增加其收入。申请人还补充了有关财务咨询和规划对美国经济价值的行业文章和报告。基于这些理由，我们同意审理主任关于申请人的拟议事业具有实质价值的认定。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其特定工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为美国公司提供财务管理服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，我们注意到他主张其学位和事业均涉及数学因而属于STEM领域，但申请人未证明他将从事更广泛影响STEM领域的活动。3 申请人未经佐证的陈述不足以支持其主张，即其财务管理活动将为美国带来实质性经济利益。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.

申请人提交了行业报告和文章以支持其拟议事业的国家重要性。这些报告和文章涉及金融服务行业、劳动力短缺及COVID-19疫情对金融服务行业构成的挑战，以及STEM专业人士的重要性。我们认可金融行业及相关职业的重要性；然而，仅在会计和金融领域工作或为个别美国公司提供财务管理服务不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国人拟从事的特定事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

3 关于拥有高级STEM学位个人的指南指出，USCIS认可STEM领域进步的重要性以及拥有高级STEM学位的个人在促进这一进步中的关键作用，尤其是在重点关键和新兴技术、国家安全或其他对美国竞争力重要的STEM领域。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人未证明其在会计和财务管理方面的拟议事业与关键和新兴技术或国家安全相关或有可能促成其进步，申请人也未证明拟议事业旨在推进STEM技术或STEM研究。

在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，且“ [一]项工作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. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著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。 ” Id. at 890。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的预计美国经济影响或就业创造。

记录包含申请人的简历及其前雇主的推荐信。这些信件主要讨论申请人的工作经验和专业精神，并传达其会计专业知识及其工作对帮助前雇主克服会计和财务挑战的特定项目的重要性。然而，这些信件仅证明申请人的会计和财务管理经验及其对改善前雇主财务运营的重要性，此类证明涉及Dhanasar框架的第二项要件。See id. 我们认可申请人过去为其前雇主提供了有价值的会计和财务管理服务。然而，申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其当前和未来的雇主。这些信件未证明申请人的工作将在会计和财务管理领域具有国家或全球影响。

记录还包括两份专家意见书。来自 大学实践 教授 的一封信提供了对申请人拟议事业国家重要性的分析，称“ 他的工作对美国具有实质性价值和国家重要性。 ”该意见解释了财务经理的职责以及公司使用经验丰富的财务专家改善运营从而产生税收和就业机会的好处。该意见简要提及美国企业使用具有申请人会计和金融经验的专业人士将有助于它们应对海外经营。该意见侧重于对财务专家和会计师的需求以及申请人的专业经验如何使其完全有资格帮助美国企业，特别是那些对国际业务有兴趣的企业，但并未证明申请人的特定事业可能在其领域产生预期影响。

记录还包括来自 大学 商学院会计学教授 的一封信，该信侧重于申请人在,!:I======,1-及.....的职位，并描述了他在当前就业背景下履行的会计和财务职责。关于申请人拟议事业的国家重要性，作者一般性地讨论了会计和财务分析对整个经济的作用的重要性，而非讨论申请人的特定事业将以何种方式提供实质性经济利益或在其领域具有更广泛影响。

两份意见均未侧重于申请人的特定事业及其对美国经济或在其拟议事业领域的潜在预期影响。仅仅声明其工作将支持一个重要行业不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

然而，如果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有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格认定的推定证据。Id. 在此，咨询意见证明价值甚微，因为它们未实质性地涉及拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

此外，申请人未证明其拟从事的特定事业具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人向个别美国公司提供财务管理服务所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”的水平。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人表达了为美国做贡献的意愿，但他未以具体、有证明力的证据确立其事业将在其领域具有更广泛影响、将具有雇用美国工人的显著潜力、或将在佛罗里达州或美国具有其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人的拟议工作不满足Dhanasar框架的第一项要件，我们撤销审理主任关于此问题的裁定。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转移到个人。为确定他们是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识和在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

记录包括申请人的简历、学历证书、证明其完成的课程和认证的文件及证书，以及其前雇主的信件。在拒绝申请时，审理主任认定申请人的教育和工作经验不足以使其处于有利地位以推进其拟议事业。此外，关于申请人拟担任 会计和财务经理的拟议事业，审理主任指出申请人直到2022年8月才被 雇用，即申请提交后约15个月。

在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准：而是施加了比优势证据标准更严格的标准。申请人进一步主张，审理主任未考虑所提供证据的整体情况，特别是申请人的个人陈述、推荐信、学术文件、雇佣证明信和专家意见信，从而错误地适用了法律。

本程序的证明标准为优势证据标准，即申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。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.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

经重新审查，我们同意审理主任的裁定，即申请人未处于有利地位以推进拟议事业。

虽然申请人的文件显示其担任会计师和财务经理的经验，并包括其外国雇主描述其先前职责和成就并赞扬其工作的信件，但此类关于其过往经验和成就的证据不足以达到使其处于有利地位以推进拟议事业的水平。我们承认，为雇主所做的工作可能对该领域具有重要意义和影响，且与雇佣相关的信件如果实质内容对该主张具有证明力，可能有助于确立申请人处于有利地位以推进拟议事业。但此处的信件主要讨论申请人对雇主的贡献及其提供基本财务管理服务的能力，而非讨论在类似或相关努力中的过往成功记录、未来活动的模式或计划、潜在用户的兴趣，或其他有助于确立申请人处于有利地位以推进拟议事业的因素。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人已确立其在其领域具有教育和经验。虽然其学术成就和多年专业经验使其符合基础EB-2签证类别的资格，但其未表明其学术成就本身足以证明其处于有利地位以推进其拟议事业。在Dhanasar案中，记录确立申请人持有多个研究生学位，包括“机械工程和应用物理学两个理学硕士学位，以及工程学博士学位。”Id. at 891。在确定申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们考虑多种因素，教育仅是可能有助于此类认定的众多因素之一。4 此外，尽管申请人声称其学位和拟议事业属于STEM领域，但其并未声称其拟议事业侧重于关键和新兴技术或对美国竞争力或国家安全重要的其他领域。5

在上诉中，申请人依赖专家意见信，主张审理主任未对此类文件给予充分的证据权重。申请人还试图通过指出系作者笔误来解决审理主任就其先前雇佣历史所指出的日期差异。

经审查，这些信件包含关于申请人及其工作的结论性陈述或描述，这些陈述或描述未得到信件本身或其他

4 参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。
5 参见 id. at F.5(D)(2)。

记录中的文件充分支持，以确立其处于有利地位以推进其事业。例如，I！叙述了申请人的职业历史并讨论了其作为雇员的贡献，并得出结论认为申请人“完全有能力且处于有利地位以推进拟议事业”，依据是其“世界一流的教育，以及在其领域的实践经验、成就和专业知识。”同样，认为申请人处于有利地位以I I得出结论
推进其拟议事业，依据是其学术资历和专业经验。

关于申请人在其领域具有丰富经验和成就的一般性观察本身不足以使申请人履行其举证责任。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。如前所述，我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定，提交专家信件不具有资格推定效力。Id. 在此，我们认定这些信件不够详细或不够有说服力，不足以使申请人履行其举证责任。

此外，申请人提交了一封来自I I的雇佣证明信，表明申请人在2022年8月申请提交后被该公司聘用。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在提交日期之后获得美国公司财务经理职位不能追溯确立资格，因为寻求基于雇佣的移民分类的个人必须在签证申请提交日期时具备必要的资格。申请人必须确立其在提交时处于有利地位以推进其拟议事业。因此，提交后产生的有利地位改善，例如这一新的就业机会，对于确立提交时的资格不具有说服力。

基于上述理由，申请人未确立符合Dhanasar第二项要件的资格。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人声称由于其专业领域内劳工证不切实际且专业人员短缺，其有资格获得豁免。然而，由于申请人未确立其拟议事业的国家重要性以及其处于有利地位以推进该事业（Dhanasar框架第一和第二项要件的要求），其不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。6

6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定其未确立有资格或作为裁量事项另行值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。