SEP022024_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：32459534 日期：2024年9月2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）

申请人是一名商业领域的高管经理，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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应当获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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。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。

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。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位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。

专业被定义为该法第101(a)(32)条、8 U.S.C. § 1101(a)(32) [1] 所列职业之一，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)。

[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。

一旦申请人证明其有资格作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士，其随后必须证明其应当获得对职位邀请要求“符合国家利益”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的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重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。同上。

第二项要件将重点从拟议事业转移到该个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；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。同上，第890页。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，本办公室可评估以下因素：鉴于该个人资格的性质或拟议事业，其获得职位邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，权衡之下，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。同上，第890-91页。

二、分析

如上所述，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。审理主任认定，申请人基于

[2] 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，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）。

其会计学学士学位以及该专业领域至少五年逐步提升的经验，符合EB-2签证分类资格，本办公室同意。上诉中剩余的问题是申请人是否有资格或以其他方式应当获得该分类职位邀请要求的豁免。本办公室认定其不符合，因为其未能以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

申请人拟在美国担任高管经理，并在会计与合规、银行与金融、组织重组与战略管理、团队领导、战略规划以及客户关系管理方面提供服务，以影响商业领域。

审理主任认定，申请人的拟议事业具有实质价值但不具有国家重要性，因为其未能证明其拟议事业在某一特定领域具有国家或全球影响，或具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供重大积极经济影响。审理主任未讨论 Dhanasar 框架的第二和第三项要件，并认定申请人没有资格获得且作为自由裁量事项不应获得国家利益豁免，因为记录未能证明其拟议事业的国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含许多错误的法律和事实结论，并坚持其拟议事业具有国家重要性。

申请人声称其已提交支持性证据，以证明其拟议事业在金融和信用合作社领域具有国家甚至全球影响。其引用了提供金融合作社和信用合作社定义的文件，并主张这些文件强调了信用合作社的性质和意义及其在促进金融正义、繁荣和社会责任方面的作用。其提交了一篇关于信用合作社的文章，该文章解释了合作社在其所在社区的发展中所发挥的作用，对收入、就业和创业具有积极影响。

然而，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专业的重要性。相反，本办公室侧重于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，申请人必须以优势证据证明其拟担任高管经理并在商业领域提供会计、金融和其他服务的拟议事业具有国家重要性。虽然该文章讨论了信用合作社为社区提供的益处，但并未涉及申请人的具体拟议事业，也未证明其拟议事业具有国家重要性。

记录包括来自 I_____ 的专家意见信，I_____ 是 I_____ 的国际商务教授，以及 _____ 的实践教授 _____。教授 assertasserts 申请人在商业管理方面的拟议事业对美国很重要，因为它促进了占美国企业99%的小企业的增长和扩张，并通过更好的财务管理提高了盈利能力。教授 _____ 解释说，首席执行官实施组织或企业的政策以确保持续运营、最大化投资回报或提高生产力。他还解释说，管理者对于提供资源、改善人员配置、促进

沟通，并提供稳定性。他还指出，金融专家帮助企业理解后果、分析风险并评估现金流，以改善业绩和运营。在其信中，教授声称申请人在金融领域拟从事的事业既具有重大价值又具有国家重要性，因为现代经济依赖于繁荣的金融部门，金融和保险占美国国内生产总值的7.4%即1.5万亿美元，且金融服务和产品有助于促进和资助美国制成品和农产品的出口。教授进一步解释说，由企业支持的增长通过增加联邦和州政府的税收收入以及增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金，为所有美国公民带来红利。

移民局可自行决定将大学、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。参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，移民局负责对申请人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。参见同上。专家意见信讨论了金融、商业管理和小企业对美国经济的重要性，并强调了首席执行官、管理者和金融专家对其组织或企业所发挥的重要作用。然而，再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性，而是申请人拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然我们重视专家意见信，但它们未提供足够的信息和证据来证实其关于申请人拟从事的事业具有国家重要性的主张。

申请人声称，估计一个人工作的预期影响的最佳方式是评估该个人的过往成就，而其工作的更广泛影响可通过其贡献已产生令人瞩目的成果这一事实来证明。他随后讨论了自己的教育背景、在信用合作社部门的工作经验、参与信用合作社研究项目和活动、作为非营利会计师和金融专业人士协会会员的身份，以及实施为其前雇主增长做出贡献的项目。记录中包含申请人的简历、就业证明信、文凭、学校成绩单、完成各种项目、培训和课程的证书、巴西会计师执照，以及其前同事讨论申请人的工作经验、技能和对前雇主贡献的支持信。

在 Dhanasar 中，我们指出我们寻找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具有国家甚至全球影响。参见同上 at 889。申请人的教育背景、工作经验、专业成就、对前雇主的过往贡献以及其他专业资格在 Dhanasar 第二项要件下具有相关性，以支持其处于有利地位推进拟从事事业的主张。参见同上 at 890。第一项要件，即重大价值和国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。参见同上 at 889。

申请人的教育背景、专业成就和对前雇主的贡献并未涉及其拟从事的事业，也未充分解释其作为执行经理在商业领域提供各种服务的拟从事事业如何带来超越其雇主或客户、更广泛地影响商业领域的利益。此外，

虽然申请人的职业计划反映其意图作为其雇主或客户的执行经理在商业领域提供各种服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。在没有关于其更广泛影响的充分书面证据的情况下，申请人的拟从事事业不符合 Dhanasar 框架第一项要件的国家重要性要素。

申请人还主张，其已提交支持性证据，证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。其援引美国农业部农村商业部门的Joe Folsom于2003年开展的一项研究，以衡量明尼苏达州合作社的经济影响。申请人称，该研究显示，合作社和信用合作社产生的6.07 billion美元收入带来了总计10.89 billion美元产出的直接、间接和引致影响，总就业人数为79,363。其进一步称，该研究凸显了本地所有权和单层征税的重大益处，从而带来产出、就业和税收的增加。申请人主张，其致力于与政府机构、市场参与者和客户建立关系，加之其国际背景，支持其拟议事业超越其雇主和客户的范围，从而对美国具有重大积极经济影响。

在 Dhanasar 中，我们指出，具有雇用美国工人的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，很可能被理解为具有国家重要性。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。至于申请人声称其服务将提供的经济价值和创造就业，记录中未包含足够的支持性证据。优势证据标准要求证据证明申请人的主张可能为真，其中真相的确定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相的确定不仅依据证据的数量，还依据其质量。参见同上。

在此，缺乏支持性细节和证据削弱了关于创造就业和其他重大积极经济影响的主张的可信度和证明价值。记录缺乏足够的证据证明申请人作为执行经理的服务将对商业领域产生与国家重要性相称的影响。申请人未提供足够的证据证明其作为执行经理的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，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口带来重大经济利益。因此，记录未充分证明申请人的拟从事事业具有国家重要性。

最后，申请人主张，其拟从事事业的国家重要性进一步由商业领域的专业需求和人才短缺所证明。他解释说，高管就业预计从2021年到2031年增长6%，未来十年每年预计约有318,100个高管职位空缺。他进一步指出，准备填补关键领导角色的领导者严重短缺，如果没有坚实的领导人才管道，

组织可能难以将最优秀的人才安排在最高职位上，以应对经营企业的日常挑战以及应对和从危机中恢复。

我们不被以下论点所说服，即由于商业领域的专业需求和人才短缺，申请人的拟从事事业具有国家重要性，因为他未证明其拟从事事业将影响或显著减少所声称的国家短缺。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。参见 20 C.F.R. § 656; 8 U.S.C. § 1182(a)(5)(A), 1182(p)(1)。因此，合格专业人员的短缺不足以证明国家利益豁免的资格。

由于记录中的证据未确立其拟从事事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑。3

III. 结论

尽管申请人已证明其是持有高级学位的专业人士，且其作为商业领域执行经理的拟从事事业具有重大价值，但他未以优势证据证明其拟从事事业具有国家重要性。因此，我们得出结论，申请人无资格且作为自由裁量事项也不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24、25（1976）（“ 法院和行政机关无须对作出对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516、526 注7（BIA 2015）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。