SEP082023_01B5203 · 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

案卷编号：27466899 日期：2023年9月8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，寻求以持有高级学位的专业人士和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驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。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重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对职位offer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[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

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于自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
• 权衡之下，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 underlying EB-2 分类的资格。因此，剩余问题是申请人是否已确立Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。虽然本办公室未逐项讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

申请人表示，他“ 打算推进其作为财务经理的职业生涯，[并]将其服务提供给美国私营和公共部门的中小型和大型企业。[他]决心利用其专业知识作为补充和增强美国企业的手段，并成为美国社会的贡献成员。 ”其作为财务经理的服务包括会计；财务控制；业务重组和管理；内部审计；以及协调美国与拉丁美洲之间的商业活动。虽然本办公室未列出申请人为提供这些服务将从事的每一项活动，但其中包括“ [c]创造、开发和实施创新解决方案……提供智能和创新的技术……制定财务战略……发展企业，使更多投资能够分配到拉丁美洲的不同行业……[以及] [m]最大化美国企业的效率和生产力…… ”

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，本办公室指出“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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。 ”Id. 举例而言，“ [一]项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的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人提供了大量解释，说明其拟议事业如何具有国家重要性并将产生广泛影响。他强调金融和商业行业作为美国主要经济和就业贡献者的重要性。为支持此点，他提供了金融服务业概述及其规模和经济价值的统计数据。他主张其服务将帮助美国企业在竞争激烈的市场中实现财务实力，且其“ 对美国金融行业的贡献将对多种行业产生更广泛的影响，考虑到企业的财务健康影响当地经济和美国人民的社会福利。 ”

申请人表示，其事业将有助于解决该行业的人才短缺，并产生经济涟漪效应。通过确保企业优化资源并表现良好，申请人预期其事业将增加经济中的专业需求、产生收入、提高生产力并降低成本。因此，申请人所设想的具体经济利益

包括刺激经济；增加税收；创造就业机会；促进社会福利和生活水平；推进行业发展；以及装备和扩大劳动力队伍。他还预期其与美国企业合作寻求将业务扩展到拉丁美洲将增加贸易并加强双边关系。

本办公室同意申请人的事业属于重要行业。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”见 id. at 889。本办公室进一步承认并理解供需的基本效应，因为任何商品或服务的提供都有可能影响经济。然而，仅此事实不足以证明申请人计划提供的服务将以足以达到国家重要性水平的规模惠及美国经济、劳动力市场或金融行业。例如，他未提供证据证明其拟议事业的涟漪效应将足够重大以影响税收或双边贸易协定。

尽管拥有工作或职位offer不是国家利益豁免的资格要求，但本办公室认定申请人未提供其拟议工作可行性的充分证据，从而未能证实其关于前景影响的主张。申请人未提供其将与之合作的任何具体组织的名称，也未说明其将如何向美国公司提供金融服务。尽管申请人提供了其与多位招聘人员关于就业前景的电子邮件通信副本，但所提及的职位似乎不涉及与拉丁美洲的跨境交易等活动。申请人未指明哪些美国公司寻求将其业务扩展到巴西或拉丁美洲，也未说明这在其收到的职位offer的金融服务背景下将如何运作。此外，申请人未证明，例如，他需要服务多少客户、客户规模以及需要服务多长时间才能达到重大积极经济影响。而且，申请人未证明其计划合作的公司目前如何管理，以及这些公司是否已实施申请人打算提供的财务方法。此类细节很重要，因为不清楚哪些公司（如有）需要申请人的金融服务，或申请人具体打算如何开展其拟议事业。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须指明“ 外籍国民拟从事的具体事业。 ”Id. 在没有更多信息的情况下，本办公室认定，虽然申请人的金融服务可能有用，但此类服务的影响未经证实且难以确定。

申请人强调其过往成就，以说明其拟议事业可能产生类似影响。他提供了前同事的推荐信，这些信件赞扬申请人的个人和专业品质，但未显示对申请人拟议事业的了解。我们审查了最初提交的信件以及申请人在回应审理主任补件通知（RFE）时提交的补充信件。尽管信件作者强调了申请人的过往成就，但信件中几乎没有表明其成就影响了整个财务管理领域。此外，作者们关于申请人过往成功的例证并不表明申请人的影响超出了其合作的企业及其服务的特定个人。

来自 的信件分别描述了申请人的服务和行动如何导致大豆出口增加、有利的银行条款和信贷额度，以及一个教会的财务稳定。然而，没有任何作者提供具体例证或客观证据，说明申请人的参与如何导致“ 对金融业的贡献 ”或影响了“ 当地经济和社会福利 ”。此外，部分信件对申请人的工作及其取得的成果提供的例证不够详细。举例而言，l I 两封信都提到申请人在商业交易中的总体成功，但均未以具体事实或支持性细节佐证其主张。尽管作者们对申请人评价很高，但我们认为，未指明该领域具体影响的概括性结论性陈述证明价值甚微。See 1756, Inc. v. US. Atty Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。Id. 另见 Matter of V-K-, 24 l&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。

申请人提供了两份咨询意见，一份来自评估人l I大学，另一份来自 I大学。I l首先概述了拟议事业，强调申请人将使用“ 独特策略 ”并提高“ 各种规模组织的绩效和效率 ”。在1 I意见中涉及该事业国家重要性的部分，他提供了关于经济和小企业的统计数据、金融服务业的背景，并评论了国家举措，如双边贸易。然而，该意见信未提供关于拟议事业'（ impar 的具体细节，以及它如何超出雇用申请人提供服务的客户范围。同样， 也概述了金融服务业和申请人的工作经历，重复了关于拟议事业的信息，并引用了全球贸易数据。I l未解释申请人的事业将如何产生超出雇用申请人提供服务者范围的利益。虽然我们认可评估人认为拟议事业的效果将惠及美国经济和就业市场的看法，但我们认为其评估不足以支持拟议事业将产生比一般基本经济活动更广泛影响的认定。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter ofCaron Int'l, Inc., 19 l&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. 在此，评估人的意见证明价值甚微，因为他们未提供充分证据予以证实。

记录中的文件提及申请人的“ 独特 ”方法、技术和常规、“ 创新技术 ”，以及其“ 独特服务 ”和“ 独特财务策略 ”。在上诉中，他强调其“ 现代策略和技术 ”、“ 创新且独特的业务发展解决方案 ”以及“ 现代且精细的技术 ”。虽然我们注意到这些措辞，但我们认为它们未得到证据证实。尽管记录和上诉信息包括其拟议事业的活动和服务，但几乎没有解释申请人开发的任何独特或创新解决方案，也未证明其策略和技术与他人相比如何现代。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 l&N Dec. 369, 376 (AAO 2010). 由于

对这些服务的解释似乎涉及直截了当的商业和财务管理概念，我们认为“独特”、“创新”和“现代”等形容词对其中拟议事业将更广泛影响行业的主张增添价值甚微。即使我们接受其方法独特且创新，申请人也未解释此类方法如何能为整个行业所用，而非仅为其雇用他的企业所用。

在上诉中，申请人主要重申关于其拟议事业对经济影响的主张。他表示其业务解决方案“不仅旨在促进改善美国经济和公民及居民的福祉，还旨在利用金融服务帮助美国公司和美国工人取得更好的表现和成果，从而促进该国收入增加和业务增长。”此外，他表示其事业“具有以快节奏维持美国劳动力生产的重大潜力，这将转化为美国公司的经济利益以及生产力、竞争力、收入创造、美国就业的创造和支持的提高，并在社会的多个层面影响整个国家。”为强化这些主张，申请人总结其过往成就，解释其计划如何改善获得金融解决方案的途径，并强调巴西经济的规模和贸易的重要性。然而，如前所述，申请人未提供充分证据证实其主张。在没有关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。See Dhanasar, 26 l&N Dec. at 890. 虽然申请人的拟议事业可能为其服务的各方带来利益，但申请人未证明其服务将如何以与国家重要性相称的水平影响美国经济或金融业。

111. 结论

记录未确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 l&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审理替代性问题）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认为其未证明符合资格或有理由获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。