JAN062025_04B5203 · 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：34930621 日期：2025年1月6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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（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，以及对此分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了申请，认定申请人未确立所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须确立其在科学、艺术或商业领域为高级学位专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)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的渐进工作经验等同于硕士学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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] 在申请人证明以下内容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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2移民分类作为高级学位专业人士的资格，但未确立其在Dhanasar框架下获得国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意申请人未确立所请求的国家利益豁免的资格，并驳回上诉。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。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。

在其初始申请中，申请人表示她打算在美国担任财务经理以提供专业服务，并计划“ 将[她的]贡献集中于在[客]户[关]系[管]理、[投]资、[人]员[管]理和[财]务[部]门领域工作，以惠及[金]融[机]构和客户。 ”为支持该事业，她提交了一份职业计划，其中解释为提供这些服务她将依赖各种流程和工具，包括使用数据分析、商业智能以及财务规划和预测。此外，申请人表示她将为私营和公共部门的小型和大型企业提供服务，并因此可对该领域做出重大贡献并产生经济增长。她还表示她打算“ 向有兴趣拓展美国市场的拉丁美洲公司提供财务管理咨询服务 ”，并可“ 帮助希望进入巴西市场的美国公司 ”。最终，申请人强调这些财务管理服务将“ 为个人和企业带来重大利益，为各方带来更好的财务未来。 ”

在回应审理主任要求补充证据（RFE）以获取关于其拟议事业实质性性质的额外证据时，申请人提交了一份新的职业计划，声明作为财务经理，她打算主要侧重于提供“ 在[战]略[商]业[计]划、[财]务[管]理、[会]计和[人]员[管]理方面的专业服务，均旨在在商业领域和私人银行业内实现卓越的客户服务。 ”此外，她声称她打算“ 推出一项变革性举措，旨在在美国金融格局中引领[数]字[化][转]型。 ”在其更新的

[1] 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上诉法院一致，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性质）。

职业计划中，申请人表示其拟议事业将包括执行为商业和私人银行部门量身定制的活动，包括：利用数据分析进行战略商业规划；数字化财务和税务管理；用于透明财务分析的区块链；人工智能（AI）驱动的会计服务；销售实践和个性化AI助手；以数字时代客户服务为重点的人员管理；可持续和包容性金融科技解决方案；以及用于增强客户服务的聊天机器人。在其新的职业计划中，申请人还概述了每项活动的益处，并解释了这些活动在行业中通常如何执行。申请人还声称“其拟议事业的核心在于制定和执行一项精细战略，以扩大银行业内各公司的客户组合，[这将]通过创建量身定制的金融服务来实现。”

作为其事业具有实质价值和国家重要性的额外证据，申请人提交了一份专家意见、来自其前同事的推荐信（证明其在财务管理领域的专业知识和成功）、关于财务经理职业的各种行业报告和文章、美国-巴西贸易统计数据，以及讨论美国财务顾问短缺的文章。[2]

审理主任否决了申请，认定记录未确立申请人符合国家利益豁免的资格，因为她未满足Dhanasar的三要件框架。关于第一项要件，审理主任认定记录未包含描述申请人具体拟议事业的充分细节，她也未确立其拟议事业具有实质价值或国家重要性。相反，审理主任认定职业计划包含对概念和财务经理一般职责的模糊描述，但未一致地解释申请人在美国工作的具体计划。例如，审理主任指出，虽然申请人最初表示她将向有兴趣在美国开展业务的拉丁美洲公司以及拓展巴西市场的美国公司提供服务，但其为回应审理主任RFE而提交的新职业计划未详细说明或涉及她打算如何协助这些公司。审理主任还认定，证据未确立申请人的工作将产生超出对其潜在雇主或客户的直接利益的、与国家重要性相称的更广泛影响。审理主任认定，尽管申请人有所声称，记录未确立申请人作为财务经理的工作将显著增进社会福利，或具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式产生实质性积极经济效应。

在上诉中，申请人声称审理主任认定其职业计划模糊有误，并声称该计划清晰地描绘了一项具体且直接适用于美国企业需求的全面战略。举例而言，她重申其计划“向寻求进入美国市场的拉丁美洲公司以及计划探索巴西市场的美国公司”提供专业咨询服务，声称其在驾驭复杂商业法律方面的专业知识是其服务提供的关键组成部分。然而值得注意的是，她未承认或回应审理主任关于新商业计划的结论，

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每项证据，但已审查并考虑了每一项。

为回应补证通知而提交的材料并未说明她计划向拉丁美洲公司或计划拓展巴西市场的美国公司提供咨询服务，也未以其他方式解释她将如何提供这些咨询服务。我们认可申请人在上诉中关于新的职业计划不构成对其初始事业的重大变更的主张，但她没有解释，例如，其职业计划中概述的方法和服务将如何使她能够协助美国公司拓展巴西市场，或以其他方式帮助拉丁美洲公司在美国运营。相反，申请人主要重申了其此前向审理主任提出的关于其拟议事业预期影响的相同论点。

经对案卷进行重新审查，我们不同意审理主任关于申请人未证明其拟议事业具有实质价值的认定，因为案卷中包含讨论财务经理领域重要性的文章。尽管如此，我们同意审理主任的结论，即申请人未能以优势证据标准证明拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

在上诉中，申请人继续依赖金融服务部门的重要性以及美国与巴西双边经济关系的重要性来证明其事业的国家重要性，但未能证明其事业将在与国家重要性相称的层面上对相关领域或美国与巴西之间的经济关系产生有意义的影响。如前所述，我们同意案卷中关于该行业重要性的证据和主张证明了其事业的实质价值，但仅凭行业本身不足以证明其国家重要性。相反，在评估国家重要性时，我们寻找拟议事业的"更广泛影响"。Dhanasar at 889。例如，在Dhanasar案中我们指出，"[一]项事业可能因其在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性。"See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们还指出，"[一]项具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。"Id. at 890。

此外，我们不同意申请人关于她打算提供的服务——包括将区块链和人工智能技术等新兴技术整合到金融服务中——将带来行业实质性改善的主张。虽然申请人的职业计划对这些她可能在履行财务经理职责时使用的工具和技术提供了宽泛的概述，但案卷并未证明申请人将如何在其可能为潜在雇主或客户提供的直接利益之外对行业产生影响。同样，申请人关于其使用先进技术将恢复投资者信心和促进负责任商业实践的类似主张也没有案卷支持。例如，她没有解释在为雇主或潜在客户履行工作时使用这些新兴技术将如何对相关领域产生与国家重要性相称的更广泛影响。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 I&N Dec. at 376。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

我们认可申请人在上诉中关于通过其事业她将能够解决美国金融素养不足问题的主张，但案卷并未证明她将向潜在客户提供的任何服务会在与国家重要性相称的层面上产生更广泛影响。正如Dhanasar案中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域产生更广泛影响一样，仅使申请人客户或潜在雇主受益的活动也不会在相关领域产生更广泛影响。See Dhanasar at 893。

此外，案卷中的证言证据，包括J-B-博士的专家意见书，也未能证明其事业的国家重要性。该专家意见书主要关注金融部门的重要性以及申请人的具体经验，结论认为"她在财务管理方面的专业知识对美国具有实质价值和国家重要性。"然而，除了讨论她作为财务经理可以履行的职责（包括帮助公司成长）之外，J-B-博士没有解释这项工作将如何在其雇主获得的直接利益之外产生更广泛影响。例如，该专家笼统地重申公司成长可能导致税收和就业活动增加，但没有解释申请人的具体工作将如何有意义地影响这种增长，或以其他方式证明税收和就业活动的增加将达到Dhanasar案所设想的"重大"程度。因此，该信函未能证明申请人的具体事业将如何广泛影响相关领域或以其他方式带来重大经济效应。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证言提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。

同样，虽然申请人在上诉中主张案卷中的推荐信"突出了她的卓越表现及其对金融部门的重大贡献"，但该证据并未证明其事业的预期影响。相反，这些信函显示她因在先前公司的工作中超越既定目标和满足所有相关截止日期而受到赞扬。我们认可申请人拥有成功的职业生涯，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上。"Dhanasar at 890。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的国家重要性。推荐信主要关注申请人的过往经验，未涉及其事业的预期影响，因此与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

案卷也未证明申请人的事业"具有雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力，特别是在经济萧条地区。"See Dhanasar at 890。尽管案卷讨论了该领域的经济影响，但申请人未证明其具体工作将带来重大经济效应。例如，虽然任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但案卷中未提供可归因于其具体事业的预计就业人数和收入增长

以证明其事业将如何带来Dhanasar案中所讨论的重大经济利益。Id.

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，因此她不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架第一项要件的要求，我们认定她未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人根据Dhanasar第二项和第三项要件提出的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（认定机构无需对最终裁决不必要的问题作出"纯粹咨询性认定"）。

裁定：上诉被驳回。