JAN312025_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：36184449 日期：2025年1月31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）

申请人是一名金融分析师，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类（EB-2），并寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础签证分类资格，1 但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。

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士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第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

1 记录显示，申请人拥有哈萨克斯坦 __ 的金融专业美国学士学位同等学历，以及该领域五年的渐进式工作经验。

及移民服务局（USCIS）可酌情2 批准国家利益豁免，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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于外籍人士拟从事的具体事业。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预期影响。同上。

二、分析

申请人是一名金融分析师和会计师，打算在加利福尼亚州经营一家金融咨询企业，提供“ 财务咨询、会计和税务协助服务，以及特别针对移民的商业课程 ”。申请人声称其企业将“ 帮助客户进行财务规划、管理债务、处理税务并执行其他金融服务 ”，并在美国“ 促进国家经济增长、增加税收、创造新就业 ”。审理主任认定，根据 Dhanasar 分析框架的第一项要件，申请人的事业具有实质价值但不具有国家重要性。3 审理主任进一步认定，根据第二项要件，申请人并非处于有利地位以推进其拟议事业，且证据不支持根据第三项要件认定，总体而言，豁免工作邀请、并因此豁免劳工证的要求将有利于美国。

经审查全部记录，本办公室采纳并维持审理主任的决定。参见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另参见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“ 已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院，裁定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考虑 ”）。如下文所述，审理主任的决定分析了相关证据，并认定记录不能佐证申请人关于其事业满足 Dhanasar 中国家重要性要素的主张。

审理主任分析了提供金融分析师角色和收入差距问题背景信息的行业相关文章和报告，但认定这些文章和报告并未讨论

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院，裁定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 审理主任关于事业实质价值的结论载于2024年3月6日发出的补证请求中。

申请人的具体事业或其影响，且未提供有说服力的细节。审理主任指出，仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任进一步评估了申请人的商业计划，但认定该计划未为其预测提供充分依据，也未证明对任何地区或国家具有“ 雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济影响 ”。同上 at 890。此外，审理主任指出，记录未证明申请人将在经济萧条地区从事其事业。

在上诉中，申请人概括性地总结并重申了此前提交的记录证据，例如其工作背景、中小企业（SMEs）的重要性以及其拟议企业的经济影响。申请人主张，其商业计划提供了“ 实施创新金融解决方案的全面而详细的计划 ”，以及“ 简化财务流程和采用数据驱动财务分析以优化中小企业成本管理和合规性 ”的战略。尽管申请人声称其创新将填补“ 市场中的关键空白 ”，并树立“ 财务效率和稳定性的新标准 ”，但申请人未提交独立且佐证的证据，证明其创新和战略将影响或作用于金融和商业领域，达到国家重要性的水平。

申请人主张，商业计划的经济建模和区域投入产出建模系统 [RIMS II] 乘数对间接就业的量化支持其事业具有创造就业的重大潜力。申请人称其拟议企业将产生“ 涟漪效应，增强该地区及更广范围的经济稳定性 ”。然而，商业计划未为这些预测的依据提供充分细节，包括乘数证据本身，也未充分解释这些人员配置目标将如何实现。申请人也未提交关于任何可直接归因于其活动的预期美国经济影响或就业创造的佐证信息或证据，除商业计划中的主张外。申请人必须提交相关、具有证明力且可信的证据，以确立拟议事业的国家重要性。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人进一步主张，审理主任未分析强调其“ 独特金融战略 ”和“ 远远超出其直接客户范围的广泛经济利益 ”的专家信函。然而，这些信函来自申请人的前雇主，他们证明其敬业精神、职业道德以及作为称职金融分析师的经验，但未有意义地分析或讨论其拟议事业如何满足 Dhanasar 所定义的国家重要性。在 Dhanasar 中，本办公室给予“ 来自学术界、政府和行业担任高级职位的人士的具有证明力的专家信函，描述高超音速推进研究相对于美国战略利益的重要性 ”以及“ 描述美国政府利益 ”的详细专家信函以重大权重，这些信函涉及 Dhanasar 博士的具体研究。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 892。在此，申请人未提供类似证据，例如详细说明其具体事业如何影响作为国家倡议主题的事项的专家意见证据或政府实体信函，或讨论政府促进使用申请人创新或解决方案的利益。

总之，申请人未提供任何新证据或令人信服的论据以推翻审理主任的裁定。未指明该领域具体影响的泛泛结论性陈述证明价值甚微。参见 1756, Inc. v. US. Att'y 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 可以评估这些信件的内容，以确定其是否支持申请人的资格。同上；另见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并不旨在作为关于“ 事实 ”的证据）。由于这些信件未讨论拟议事业或其影响，它们不能证明申请人符合 Dhanasar 第一项要件的资格。

因此，申请人关于审理主任在上诉中忽视了记录中相关证据的主张不能说服我们。为确定申请人是否已达到优势证据标准下的举证责任，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）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当权衡了各项证据，以评估申请人是否已以优势证据证明其符合 Dhanasar 框架的第一项要件，但认定证据整体缺乏证明价值。4 我们同意审理主任的意见，即申请人未提供证据支持其作为金融分析师或企业主的事业将产生超越其客户的更广泛影响，从而以与国家重要性相称的水平影响行业或更广泛的美国经济。由于申请将因此原因继续被拒，进一步分析申请人在 Dhanasar 所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（per curiam）（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）。

III. 结论

由于申请人未证明其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，因此她未能以自由裁量方式证明其符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

命令：上诉被驳回。

4 尽管审理主任可能未具体列明记录中的每一项证据，但这并不表明其未考虑该证据。参见 Osuchukwu v. INS, 744 F.2d 1136, 1142-43 (5th Cir. 1984)（“ [移民上诉委员会]没有义务对每一项主张撰写详尽论述。 ”）；另见 Ren v. USCIS, 60 F.4th 89, 97 (4th Cir. 2023)（“ [只要[USCIS]对申请进行了有理有据的考虑，并作出了充分认定，我们不会要求其具体回应申请人提出的每一项主张或提交的每一项证据。 ”（已清理））；Larita-Martinez v. INS, 220 F.3d 1092, 1095-96 (9th Cir. 2000)（与第七巡回法院和联邦巡回上诉法院一致，推定委员会审查了记录中的所有证据）。