NOV212024_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：35119927 日期：2024年11月21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）

申请人是一名金融和投资分析师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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所请求的国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至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（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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。美国学士学位或外国同等学位加上在专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得以自由裁量方式获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。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，但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]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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

经重新审查，本办公室认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

Dhanasar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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。

记录显示，申请人打算通过经营自己的咨询公司_____继续其金融和投资分析师的职业生涯，该公司将为中小型企业主提供金融解决方案和管理专业知识。根据申请人的商业计划，她打算为客户提供各种预算、预测和财务规划服务，以解决客户复杂的财务挑战并确保其运营可持续性。具体而言，该公司将专注于五项主要服务：财务仪表盘工具、商业规划、增长计划、市场研究和财务管理培训。最终，申请人声称其业务将促进小企业增长、提高就业率并改善中小型企业的成功率。此外，申请人表示她打算通过其公司提供素养课程，以赋能低收入个人并促进金融素养和创业精神。

为支持其事业，记录包含一份五年商业计划、同事推荐信（赞扬申请人在财务分析和实施复杂商业解决方案方面的专业知识）、个人最终陈述以及专家意见书。此外，申请人提供了讨论金融和投资行业、银行和金融行业劳动力短缺解决方案的文章和行业报告，以及讨论移民和企业家对美国经济重要性的文章。[2]

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但证据未能证明申请人拟议事业具有国家重要性。具体而言，审理主任认定申请人未能证明其咨询业务将带来在更广泛行业层面产生影响、达到与国家重要性相称程度的好处。此外，审理主任认定她未能证明存在雇用美国工人的重大潜力或产生Dhanasar所设想的其他重大积极经济效应。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任未适用正确的举证标准，且未能适当考虑记录中既证明其在该领域丰富经验又证明其拟议商业事业影响的证据。然而，值得注意的是，申请人并未指出审理主任在证据分析中出错的具体实例。提起上诉的目的是为受影响方提供途径，以纠正其在先前程序中认为决定中存在错误的法律结论或事实陈述。[3] 申请人仅对审理主任的决定提出概括性异议，未指明其认为否决决定中不正确的具体方面，因此未能充分确定其上诉的依据。[4] 相反，她依赖此前已提出并由审理主任处理的相同论点，并坚持认为证据足以证明其事业的国家重要性。

本程序的举证标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否达到优势证据标准下的举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录的重新审查，本办公室认定申请人未能以优势证据证明拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。

值得注意的是，在讨论其事业的国家重要性时，申请人主要侧重于其在该领域的教育背景和过往经验，包括详细叙述其先前职位的性质以及其为先前雇主带来利益的方式。然而，虽然本办公室认可申请人拥有成功的职业生涯，但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国民身上”。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。

同样，在上诉中，申请人依赖金融服务行业、金融分析职业以及创业精神总体上的重要性来主张其事业的国家重要性。然而，虽然本办公室同意记录中关于行业和创业精神重要性的证据证明了其事业的实质价值，但仅凭行业本身不足以确立其国家重要性。相反，在评估国家重要性时，本办公室“寻找更广泛的影响”。Dhanasar at 889。例如，在Dhanasar中本办公室指出，“一项事业可能具有国家

[3] 见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

[4] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

重要性，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。本办公室还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，at 890。

在此，尽管申请人在上诉中主张其公司将创造价值或为美国组织创造价值、实施有效的业务流程使公司能够保持对经济衰退的韧性，并以其他方式使其客户能够在各自行业中扩张，但申请人并未证明她向客户提供的任何直接利益会产生与国家级重要性相称的更广泛影响。例如，她并未解释她打算向客户提供的财务和管理咨询服务将如何以与国家级重要性相称的水平影响该行业。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。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）。正如Dhanasar案中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人客户受益的活动，如她商业计划中概述的服务内容，也不会在该领域产生更广泛的影响。参见Dhanasar at 893。

我们还认定，尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人并未证明由其公司及其运营直接产生的经济活动将如何达到Dhanasar案中所设想的国家级重要性水平。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。首先，我们认可申请人关于她打算在小企业管理局指定为HUBZone的城市内经营业务的主张，但她并未解释她在这些指定的欠发达商业区预期雇用美国工人将如何产生与国家级重要性相称的重大积极经济影响。Id. 在其商业计划中，申请人表示到运营第五年她预计年收入将达到1,603,700美元，同时雇用28名个人，导致年度薪资支出为946,111美元。然而值得注意的是，尽管申请人表示这28名员工将包括销售经理、业务分析师、市场分析师、会计师、接待员和律师等各种职位，但商业计划并未对这些就业预测的依据提供充分解释。而且，除了提供其服务的预期成本外，商业计划也未解释财务预测的依据。但即使该事业的收入和创造就业预测得到了充分解释和支持，它们也不能证明她的公司将以达到Dhanasar案中所设想的国家级重要性水平的规模运营，申请人也未解释她提议的就业人数和收入将如何影响其公司预期运营所在的地区。因此，申请人提议的事业可能在HUBZone运营这一事实并不能证明申请人的事业具有国家级重要性。

记录中的证言证据，包括专家意见书和推荐信，在证明申请人事业的国家级重要性方面也几乎没有证明价值。例如，在V-L-博士的专家意见书中，他们主要关注申请人的背景以及其职业和领域的重要性以证明国家级重要性，但除了关于她可能提供的宝贵指导的笼统主张外，

V-L-博士并未解释申请人具体的事业将如何广泛影响该领域或以其他方式导致重大经济影响。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最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id.，另参见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的不同权重）。同样，由于推荐信主要关注申请人的过往经验而未涉及其事业的预期影响，记录中的证言证据就申请人提议事业的国家级重要性而言缺乏相关性。

基于上述理由，申请人未能证明其提议的事业具有国家级重要性，因此她不符合Dhanasar分析框架第一项要件的要求。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，因此我们认定她未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。由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在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（"法院和机构无需对作出裁决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审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。