AUG242023_11B5203 · 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：27490008 日期：2023年8月24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）

申请人是一名金融分析师，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求。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否决了该申请，认定申请人未能确立作为特殊能力个人获得基础EB-2分类的资格。此外，审理主任认定申请人未能确立获得国家利益豁免的资格。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，即作为高等学位专业人士或科学、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。

一旦申请人首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，其随后必须证明其值得在“ 国家利益 ”下获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

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自由裁量性质）。

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人最初提交国家利益豁免申请时主张其作为特殊能力个人符合EB-2分类资格。然而，在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人声称其亦符合作为持有高等学位的专业人士的资格。

在决定中，审理主任未处理申请人是否作为持有高等学位的专业人士符合第二优先分类资格，而仅认定申请人不符合特殊能力个人的资格。[2] 见该法第203(b)(2)条。由于本办公室仍认定记录未能确立豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。见同上；另见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定”）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

在上诉中，申请人重申其符合国家利益豁免的资格，并提供此前为回应审理主任的证据请求而提交的文件。申请人还声称，审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论不准确，因其基于与一名从事航空领域工作的申请人相关的文件，而非与申请人作为金融分析师的事业相关。

本办公室注意到，审理主任提及的“航空学领域”或“机械航空学”源自申请人日期为2022年8月1日的初始信函，该信函包含若干页属于另一名从事飞机维修机械师工作的申请人的内容。尽管审理主任在分析Dhanasar第一项要件时两次提及“航空学”，本办公室认定这些提及对审理主任关于申请人国家利益豁免资格的最终结论不具实质性，且审理主任正确地将申请人的拟议事业作为金融专家进行了评估。因此，本办公室将在不考虑记录中属于另一名申请人的已识别页面的情况下进行重新审查。

经审查记录，包括申请人的学历资历、简历、职业计划、推荐信、专家意见书、认证及雇佣信函，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未满足Dhanasar的第一项要件，具体如下所述。第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于外籍国民拟从事的具体事业。

2 尽管审理主任认定申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项标准中的三项，但记录整体未能显示其具有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

在其2022年7月的职业计划中，申请人表示其打算“ 担任金融分析师 ”并“ 将[其]精炼的技能组合运用于金融分析最现代的战略和技术，以促进位于美国的组织和公司实现指数级增长 ”。申请人进一步解释称，其将“ 帮助不同行业的公司改善其内部流程并更有效地实现其目标，尤其是在企业仍在努力从COVID-19疫情造成的影响中恢复的当前经济和社会形势下 ”，其拟议事业是“ 提供[其]在以下方面的丰富经验：i) 财务管理，ii) 财务规划，以及 iii) 市场拓展，特别聚焦于汽车行业提供金融解决方案，使个人、企业家、微型企业家、有特殊需要的人士和/或需要投资其业务的人士能够开启他们的旅程。 ”

事业的 merit 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。申请人引用美国劳工统计局及其他行业报告以证明金融分析师职业为美国提供重要利益且金融行业预计将增长。由于申请人的事业涉及商业和财务管理，记录充分证明了拟议事业的实质价值。

然而，证据未能确立申请人的事业满足Dhanasar第一项要件下的国家重要性要素。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室着眼于记录拟议事业“ 潜在预期影响 ”和“ 更广泛影响 ”的证据，表明“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因其在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上，第889页。相反，申请人在上诉中声称本办公室应基于其过往成就和经验来评估其事业的预期影响。申请人的知识、技能、教育和经验是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至外籍国民 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人的简历、认证和推荐信均涉及其作为金融专家影响其工作场所的过往成就，而未涉及拟议事业“ 潜在预期影响 ”的国家重要性。例如，申请人前主管的一封信函表明申请人“ 在向汽车经销商提供金融咨询方面表现卓越 ”并“ 取得了超出预期的成果，从而促进了商业合作伙伴的满意度 ”。另一封推荐信称申请人“ 是一位独特的专业人士，为同行、竞争对手……所熟知，并因其在恢复商业成果、领导力和人员管理、商业咨询以及大型公司财务规划方面的经验和培训而成为灵感来源。 ”尽管推荐信表明了对申请人及其工作的高度评价，但未讨论申请人的拟议事业或其事业的具体影响。

一位同事举例强调了申请人如何通过实施优化资源的技术、投资成本效益高的机械、分析员工薪资以及优化支付流程，成功协助一家名为I I的公司在转型阶段。在Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到以下水平

具有国家重要性，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。我们承认申请人过去为其雇主提供了有价值的金融服务，但申请人未能证明其拟议事业延伸至其将服务的公司或客户之外。

此外，证据并未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar案所设想的那样实质性惠及金融服务领域：“ 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内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”同上。尽管申请人声称其拥有“ 独特的技能组合 ”或“ 现代金融分析策略和技术 ”，但其职业计划中的拟议活动属于金融分析师的典型工作，例如财务规划、市场分析、管理资产和投资、监控客户投资组合、进行定量研究以及提供稳健的投资建议以为客户创造长期回报。申请人声称其拟议事业的成果“ 广泛传播给该领域的其他人 ”，且其具体服务“ 与普通金融专家通常提供的服务深度不同 ”，但记录不支持这些主张。
申请人提交了两封专家意见书，一封来自I I，其为l /大学' s l商学院金融学助理教授，以及 金融学教授 I I，其为
at l大学。这些意见书未提供任何佐证细节以表明申请人的技能或方法不同于或改进了美国境内已可用和正在使用的技能或方法。它们仅重申申请人作为金融专家的经验和能力，并就拟议事业的预期影响作出一般性结论性评论。例如，! l指出申请人的事业“ 具有产生税收收入、增强美国公司、促进其增长和利润以及将其知识和技能转移给美国工人的重大潜力 ”，但未提供任何有说服力的细节说明其将如何实现此类结果。

此外，丿l指出申请人在巴西的背景“ 将极大地促进贸易部门 ”，因为美国于2019年正式指定巴西为主要非北约盟友，并得出结论称“ 拟议事业影响了一个政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项 ”。然而，申请人未提交其计划专门为巴西与美国之间的任何贸易作出贡献。作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&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存在任何疑问，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。在此，参考意见价值甚微，因为它们未实质性地涉及拟议事业的细节。

申请人主张，金融行业和职业以及汽车市场需求上升和重要性日益增长，证明其事业具有国家重要性。尽管我们承认申请人作为金融分析师的工作有价值，且协助企业和客户取得财务成功具有实质价值，但仅仅在重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。在确定国家重要性时，相关问题不是行业或

个人将从事的职业的重要性；如前所述，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。同上，第889页。

在Dhanasar案中，我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

申请人主张，通过向企业提供金融服务并协助公司增加利润，其事业“ 是主要经济贡献者 ”。然而，申请人未提供关于其未来工作直接可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的具体证据。虽然任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录未证明作为个人金融分析师3为公司工作如何产生如此重大的经济活动，以至于达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上。

虽然个别雇主或客户可能从该事业中受益，但申请人未提供充分证据说明此个别利益如何上升至国家重要性水平或将更广泛地影响该领域。因此，我们认定申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，如Dhanasar第一要件所要求；因此，其不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二或第三要件的意见。见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。如上所述，我们还保留关于记录是否确立申请人符合第二优先分类资格的意见。见同上。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项在其他方面不具备该资格。

命令：上诉被驳回。

3 申请人提交了一封来自佛罗里达州I I公司的金融规划师职位录用信，以及一封来自,...I-----'----,-------'的另一个金融规划师职位的LinkedIn电子邮件录用通知。