AUG272024_03B5203 · 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：33358458 日期：2024年8月27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，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士或具有特殊才能的个人，以及对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请，认定尽管申请人符合高等学位专业人士资格，但他未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。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签证分类资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是高等学位专业人士或具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

高等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该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)。

特殊才能是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 满足

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

至少三项标准本身并不确立此分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可具有所需专业水平，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，其随后必须证明其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”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3 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质性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，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

A. EB-2签证分类

如上所述，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，作为科学、艺术或商业领域的高等学位专业人士或具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。审理主任认定申请人是持有高等学位的专业人士。然而，经重新审查，本办公室不同意。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“ 高等学位 ”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例规定，申请人须提交“ [a]显示外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的证明该外籍人士在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升经验的信件形式的证据。 ”记录表明，申请人的外国学士学位等同于美国工商管理学士学位。然而，申请人未提交证明五年合格工作经验所需的证据。虽然申请人提供了其前任雇主的信件，但这些信件显示其获得经验是在2019年1月之前，即其获得学士学位之日之前。因此，这些信件不能证明学士学位后的经验。因此，申请人未

2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊才能个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 另见 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

以优势证据证明其是持有高等学位的专业人士，本办公室撤回审理主任关于此问题的认定。

此外，虽然申请人最初声称其作为具有特殊才能的个人符合EB-2分类资格，但审理主任未处理此问题。由于记录中的证据不能以优势证据证明申请人有资格或否则作为自由裁量事项值得国家利益豁免，本办公室将保留其是否作为具有特殊才能的个人符合EB-2分类资格的问题，以备将来需要时审议。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对其决定对达到结果不必要的争议作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

B. 国家利益豁免

申请人提议在美国继续其作为金融规划与咨询行业金融分析师的职业生涯。他表示其 “ 拟议事业为商业和投资活动提供直接利益，这将代表美国经济大幅增加收入，从而推动全国范围内的外国投资机会，促进美国居民获得资金，并增加美国国内市场的就业岗位数量。 ”

审理主任未就申请人是否满足实质性价值作出认定；然而，记录中的证据表明申请人的拟议事业具有实质性价值。审理主任确实认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑所提交的证据，特别是其简历、职业计划、其在该领域工作的文件、推荐信以及行业报告和文章。他声称其已证明其拟议事业的国家重要性，符合Dhanasar框架的第一项要件。

为支持国家重要性，申请人主张其事业 “ 预计将通过增强金融市场竞争力、支持中小型企业以及促进大幅收入和GDP增长，显著惠及美国经济 ”，并且其 “ 促进有利可图的美国-巴西商业关系、增强投资策略和改善金融素养的计划将惠及国家经济政策和战略。 ”申请人还表示其 “ 活动预计将通过高价值金融交易和咨询服务产生大量税收，直接支持公共服务和基础设施发展 ”，且其 “ 事业直接支持国家优先事项，如经济复苏战略、增强金融市场稳健性以及在国际上多元化美国投资组合。 ”然而，申请人未提供证据证明其拟议事业将以如此规模运作，从而上升到国家重要性水平。仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响而不提供证据证实此类主张是不够的。此外，虽然任何基本经济活动都有可能在某种程度上积极影响经济，但申请人未证明所主张的

其拟议事业潜在的预期影响有望在其行业内产生更广泛的影响，或产生实质性的积极经济效应。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业足以超出其未来客户和雇主，从而以与国家重要性相称的程度更广泛地影响其金融服务领域、经济或美国社会福利。

申请人也未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其金融分析师职位给美国区域或国家经济带来的任何利益会达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济效应 ”的程度。Id. at 890。

此外，申请人在很大程度上依赖其在金融领域超过七年的经验来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和以往职位上的成功记录是Dhanasar案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 ”。Id. 此处的问题是申请人是否已以优势证据证明其拟议事业的国家重要性。

关于有关金融服务业重要性的文章，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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内具有国家甚至全球影响。 ”Id.

关于有关金融专业人员短缺的文章，金融专业人员的全国性短缺本身不足以证明申请人事业的国家重要性。此外，劳工部通过劳工证程序直接处理美国工人短缺问题。

最后，我们审查了申请人的推荐信，其中作者赞扬申请人在金融服务行业的能力及其个人品质，表示他将是工作场所的所谓资产。然而，推荐信未就其所拟议事业的影响以及该影响将如何超出其客户提供有说服力的细节。因此，这些推荐信在证明申请人符合Dhanasar案第一项要件下的资格方面不具有证明力。

由于申请人未能在Dhanasar检验的第一项要件下确立资格，我们无需处理其在其余要件下的资格，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。举证责任在申请人，须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-376。申请人未能

在此做到这一点，因此，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。

5