JAN272025_01B5203 · 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：36286142 日期：2025年1月27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）

申请人是一家全球金融和投资服务公司，寻求为受益人获得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，并寻求对此分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民和国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明受益人值得在符合国家利益的情况下对工作要求进行自由裁量豁免。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进行重新审查。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，受益人必须首先证明其要么是高级学位专业人士，要么是在科学、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。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逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得对工作要求进行“ 符合国家利益 ”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)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
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

审理主任认定受益人符合基础EB-2移民分类的资格，作为高级学位专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证，将符合国家利益。经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人证明了受益人拟议事业的实质价值，但未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件确立其国家重要性。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重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。

申请人打算雇用受益人担任副总裁职位，以利用人工智能（AI），包括“机器学习和深度学习方法，开发和优化关键金融模型，预测价格变动和竞争对手定价，以最大化利润和损失（“PnL”）并增加账户持有人的流动性。”更具体地说，申请人声称受益人将“开发和优化各种金融模型，包括客户定价、市场影响、胜率机会和基差收益率模型……这将使申请人能够快速、准确、安全地执行关键金融交易，同时基于价格预测最小化风险并优化投资策略。”据申请人称，这项工作将增强金融机构更可靠、更安全地促进资金转移的能力，并支持美国经济和全球金融体系的稳定。此外，他们声称受益人的工作直接有助于申请人持续盈利，并提高客户对其投资和实时交易决策的信心。因此，申请人声称受益人的工作将使其能够为美国经济贡献可观的收入，并保持其作为金融领域领导者的国内和国际地位。

为支持受益人的事业，申请人提交了多封来自受益人同事和经理的推荐信、一封专家意见书，以及若干关于金融服务领域及其被指定为关键

[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）。

基础设施部门的行业文章和政府出版物、AI和机器学习方法的重要性及其在加强金融部门中的应用，以及政府对扩展包括AI和机器学习方法在内的新兴技术的兴趣。[2]

经审查，审理主任得出结论，记录显示受益人的事业具有实质价值，但申请人未能证明该事业具有国家重要性。具体而言，审理主任在承认受益人的工作对申请人运营的影响以及申请人对金融服务业的整体重要性的同时，仍得出结论，认为记录未能证明受益人具体工作的更广泛影响将在与国家重要性相称的层面上影响该行业，或产生Dhanasar所设想的大幅经济效应。见 Dhanasar at 890。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见以及其初始申请和对审理主任补充证据请求（RFE）的回复的副本，并主张记录中的证据确立了受益人符合所请求的国家利益豁免的资格。申请人还概括性地主张，审理主任在评估记录时适用了更高的证明标准，未适当考虑确立受益人资格的证据，并错误适用了与国家利益豁免审理相关的法律和法规。作为这方面的一个例子，申请人主张，审理主任认定受益人的工作似乎主要有利于其雇主，且不会充分延伸至其客户之外以更广泛地影响该领域，这一认定是不正确的且违背政策，并指出USCIS政策并未规定“ 受益人的事业必须对美国国家提供的利益大于对受益人雇主的利益 ”。申请人还主张，鉴于其在金融行业中的地位使其能够为美国经济贡献可观的收入，受益人对公司的贡献具有国家重要性，因为这些贡献使其能够继续影响美国经济。申请人还声称，审理主任错误地关注受益人的职位名称而非其工作性质，且未处理或评估所提交的推荐信和专家意见书，申请人认为这些材料确立了该事业的国家重要性。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的内容“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经对记录进行重新审查，本办公室得出结论，虽然申请人已证明受益人事业的实质价值，但记录未能以优势证据显示受益人的事业将在与国家重要性相称的层面上对该行业产生更广泛的影响。

在Dhanasar中，本办公室解释称，“ 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。 ”Dhanasar at 889。因此，本办公室认定教学活动不会达到具有国家重要性的水平，因为它们通常不会更广泛地影响某一领域。同上 at 893。在此，本办公室同意记录

[2] 尽管本办公室未讨论记录中的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

证明受益人的拟议事业将支持申请人的运营，但未显示其工作将对该领域产生更广泛的影响，或以其他方式产生与国家重要性相称的实质性积极经济效应。

作为初步事项，我们不同意申请人关于审理主任的决定侧重于受益人的职位名称而非其拟议事业性质的论点。审理主任的决定包含明确提及受益人利用机器学习和深度学习方法为申请人开发关键金融模型的目标的措辞。虽然我们承认审理主任讨论受益人事业的简短性，但审理主任的决定确实讨论了受益人的具体角色和事业，而不仅仅是其职位名称。此外，基于本文所讨论的理由，我们认定记录中的证据不支持申请人关于受益人的事业具有国家重要性的主张。因此，任何所称的错误至多是 harmless 的。See generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at, 350 n.5 (citing Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010) (stating that error is harmless where there is no "reason to believe that ... remand might lead to a different result" (citation omitted)))。仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因这些错误而受到损害。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009); Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016); see also Amin v. Mayorkas, 24 F.4th 383, 394 (5th Cir. 2022)。

申请人主张受益人的工作具有国家重要性，因为“ 类似解决方案的实施可以有效地应用于行业内的各个机构，而不仅仅局限于[申请人] ”，因此声称受益人的工作“ 非常明显将在金融服务领域产生更广泛的国家影响，甚至潜在的全球影响 ”。然而，申请人未解释其工作将如何产生更广泛的影响，或以其他方式在各机构间实施。在没有解释受益人的解决方案如何“ 可以有效地应用 ”的情况下，申请人未履行其举证责任。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。See e.g., 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990) (holding that an agency need not credit conclusory assertions in immigration benefits adjudications)。

并且，在上诉中，申请人主张，鉴于申请人管理着1.4万亿美元的资产，受益人的拟议事业“ 无疑将在确保金融服务业的稳定性和完整性方面发挥关键作用 ”。然而，申请人不能仅依赖其市场份额和规模来证明受益人拟议事业的重要性。我们承认申请人运营的重要性；然而，申请人不能仅依赖其更广泛的运营和对美国的影响来证明受益人具体工作的重要性。3 申请人应展示受益人的具体工作将如何以与国家重要性相称的水平对行业产生更广泛的影响，或以其他方式产生实质性

3 仅对特定雇主的利益，即使是具有全国足迹的雇主，也不足以与一个人的事业是否具有国家重要性这一问题相关。问题在于申请人能否证明该人自身的个人事业将产生更广泛的影响，例如对某一领域、地区或广大公众。See generally USCIS Policy Alert, PA-2025-03, Second Preference Eligibility for National Interest Waiver Petitions (Jan. 15, 2025), https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/policy-manual-updates/20250115-Employment-BasedNationalInterestWaivers.pdf

积极经济效应。在此，虽然记录中包含多封信函赞扬受益人的工作及其开发的金融模型提高了申请人的生产力、效率以及确保盈利交易的能力，但除了声称鉴于申请人的市场份额，申请人的工作可能影响行业外，申请人未解释其工作将如何对该领域产生更广泛的影响。

记录中的证言证据，包括多封推荐信和专家意见信，也未充分解释受益人的工作将如何影响该领域。例如，L-S的信函赞扬受益人“ 在机器学习和深度学习方法方面的深厚专业知识[这]使[申请人]能够提升其金融建模能力、优化客户定价策略，并有效且主动地管理市场风险 ”。然而，L-S未充分解释受益人工作对该领域的前景利益，或解释其将如何导致与国家重要性相称的更广泛影响。

同样，专家意见信详细解释了金融服务领域的重要性以及AI和机器学习及其在该领域应用的重要性，但未充分解释受益人的具体工作将如何影响该领域。相反，专家认为“ 其事业领域不仅改善了一家美国主要雇主的合规、风险管理、客户信任和金融稳定性，还促进了整个美国金融部门的安全与稳定 ”。然而，该信函未充分解释受益人的工作将如何更广泛地影响该部门。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源提交作为专家证言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) (discussing the varying weight that may be given expert testimony based on relevance, reliability, and the overall probative value)。

我们还承认记录中关于受益人为申请人执行的先前项目的证据，包括开发了增强公司能力和市场覆盖范围的赢率模型和市场影响模型。虽然记录中的信函赞扬受益人建立了内部程序和流程，帮助申请人确保其客户资产和利润的成功转移，但记录未指明这些流程是否会在其领域内导致与国家重要性相称的国家或全球影响，或是否可与Dhanasar中所设想的“ 医学进步 ”相类比。See Dhanasar at 889。此外，虽然我们承认受益人的过往成就及其成功的职业生涯，但受益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国人身上 ”。Id. 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。

在上诉中，申请人还主张受益人的事业“ 将有助于推进美国吸引和留住STEM工作者的利益，鉴于该领域合格工作者的短缺，这一点至关重要 ”。然而，仅声称工作者短缺不足以

证明受益人具体工作的国家重要性。同样，申请人主张记录中包含联邦政府对推进美国在关键和新兴技术方面能力的利益的证据，他们声称受益人将实现这一目标，“ 鉴于其努力开发并将机器学习和深度学习方法整合到构成金融服务行业内创收策略和风险管理框架基础的金融模型中 ”。然而，申请人未证明，例如，受益人的工作将如何实质性地影响这些广泛的政府倡议。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。我们认识到此类技术创新的价值和新兴技术的重要性；然而，仅仅在重要领域工作不足以证明拟议事业的国家重要性。如前所述，相关问题不是受益人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar at 889。

此外，我们也同意审理主任的结论，即记录未能证明受益人的事业 “ 具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。 ” 参见 Dhanasar 第890页。尽管记录讨论了金融服务部门的经济影响以及申请人运营的整体经济影响，但申请人未说明受益人的具体工作将如何产生 Dhanasar 中所述重大经济利益，也未充分描述受益人的具体工作如何对公司的经济影响作出贡献。同上。

基于上述所有理由，记录未能证明拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第一要件，我们认定其未能证明受益人符合资格或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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其根据 Dhanasar 其余要件提出的资格和上诉论点。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 ”）。

命令：上诉被驳回。