JUN132024_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：31032121 日期：2024年6月13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，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。此外，审理主任认定申请人未能证明其作为裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域内逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须随后证明其作为裁量事项值得豁免职位offer要求，且该豁免符合“ 国家利益 ”。本法第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

裁决国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]授予国家利益豁免，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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、EB-2分类的资格

申请人主张其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格，并未主张其符合特殊才能个人的资格。在其决定中，审理主任认定，虽然申请人证明其拥有美国某学院或大学工商管理学士学位的外国同等学历，但证据未能显示其同时具备专业领域内所需的五年学士学位后逐步提升的经验。具体而言，审理主任列举了申请人提交的几封推荐信，但认定其中没有任何一封提供其雇佣日期以及对其为前雇主所履行职责的详细说明。她还指出，一份由B-S- SA官员签署的题为“ 就业手册 ”的文件未能充分描述其在所列职位中的职责。

在上诉中，申请人指出，来自B-S- SA的“ 就业手册 ”提供了申请人2007年至2018年在该雇主的职位名称列表，而该公司官员提供的另一份文件包括每个职位的四至六项职责列表。这些文件，加上最初提交的B-S- SA信函确认了其雇佣的具体开始和结束日期，足以显示申请人拥有其专业领域内至少五年学士学位后逐步提升的经验。因此，本办公室撤回审理主任关于此问题的认定，并认定申请人已以优势证据证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。

三、国家利益豁免

为确立其值得获得国家利益豁免，申请人必须首先描述其拟在美国从事的具体事业。在此，申请人最初表示其拟议事业是向公司和个人提供金融服务，包括在会计、投资、保险覆盖和证券领域提供咨询。其拟议服务还包括编制财务报告、指导投资活动、制定财务策略，以及与来自巴西的客户合作“ 促进跨境交易 ”。申请人还提供了其提交求职申请的公司来信，包括其前美国雇主的来信，但未详细说明其将如何推进拟议事业的具体细节。

[1] 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裁量性质）。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其拟议事业是“开发和创新金融模型”以及“识别和培养在金融部门工作的新专业人才”。他表示前者将涉及分析财务数据、审查有关潜在交易的信息，以及评估和分析各种金融领域，如支出、投资机会和财务报表。至于其拟议事业的后一部分，他表示打算通过提供有关财务数据和信贷问题的指导，为中小型企业主的专业发展做出贡献。[2]

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，实质价值与国家重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该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前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在其决定中，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但随后认定证据未能显示其具有国家重要性。更具体而言，她认定所提交的材料，包括有关金融分析师职业及该领域趋势的行业和政府报告，未能证明申请人的具体拟议事业将在该领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性的积极经济效应。

在上诉中，申请人首先主张审理主任未考虑回应RFE时提交的证据，并援引该函件与审理主任决定在语言上的相似性。虽然他称这包括九项证据，但他未具体指明任何一项证据或该证据如何支持其拟议事业的国家重要性。申请人还援引Buletini v. INS, 850 F. Supp. 1222 (E.D. Mich. 1994)以支持该主张。然而，Buletini案法院并未拒绝审查所提交证据质量以确定其是否确立申请人资格的概念，Buletini决定也未表明USCIS若未对每项证据提供个别分析即滥用其裁量权。当USCIS对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一项证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir. 1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

在此，所提及的证据由审理主任在其决定中准确但概括地描述，且正如她所指出的，仅提供有关金融分析师及该行业的一般信息，

[2] 上诉中提交的书面论证意见将申请人的拟议事业描述为创建和指导一家提供数字营销服务的公司。由于这似乎是申请人代表起草时的错误，本办公室将聚焦于上述拟议事业进行分析。

他们工作。例如，申请人提交了《职业展望手册》中关于财务分析师的一章，该手册由美国劳工统计局出版，并可在该机构网站上查阅。虽然该证据描述了该职业的通常职责、入职培训和教育要求以及就业前景，但这些描述并未聚焦于申请人的具体事业，即为其雇主的客户提供金融服务。同样，来自网站 www.intuit.com 的一篇文章讨论了小企业主的金融文盲问题，但主要是在推销一款软件工具，并未涉及申请人拟议的事业。在确定国家重要性时，相关问题不是个人拟从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，我们同意审理主任的结论，即随申请人初次提交材料及其对审理主任补件通知的答复而提交的政府及行业报告和文章，不能确立其拟议事业的国家重要性。

此外，申请人提及其在拟议事业初次陈述中就其事业的潜在影响所作的断言，包括促进美国与巴西之间的跨境交易、创造新就业机会以及增加美国个人和公司的财务利润。他在上诉中主张，美国小企业管理局（SBA）网站上的打印件——该打印件非常简短地描述了该机构的使命——提到了他拟提供的同类服务，显然是指该机构提供的“ 咨询、资本和承包专业知识 ”。但他并未阐明该证据如何表明其作为财务顾问、开发财务模型并向小企业主提供财务指导的具体事业会对金融服务行业或美国经济产生所要求的更广泛影响。尽管他后来主张，该证据以及记录中的其他报告和文章（包括SBA赞助的小企业导师计划）“ 说明了该事业对被视为国家重要事项的影响 ”，但该证据并未包含任何关于申请人具体拟议事业的性质或其影响的信息。一项“ 具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响 ”的事业可能具有国家重要性，但申请人未提交证据描述其具体事业在创造就业或产生积极经济影响方面的潜力的重要性。同上，第890页。

申请人还提交了一封来自美国某大学商学教授的专家意见书，该教授就申请人是否符合国家利益豁免资格发表了自己的看法。在讨论申请人拟议事业的国家重要性时，该教授完全聚焦于巴西的经济状况及其与美国的贸易关系，结论是申请人的“ 该领域专业知识对美国在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司具有重大价值和国家重要性 ”。我们首先指出，申请人的专业知识问题是Dhanasar分析框架第二项要件中应考虑的相关因素，但在评估其拟议事业国家重要性的第一项要件时不予考虑。此外，申请人在初次申请中未就其“ 促进跨境交易 ”的提议提供足够细节，并且在答复审理主任的补件通知时完全未提及其事业的这一方面。因此，该证据在确定其拟议事业的国家重要性方面具有极小的证据价值。

我们最后指出，申请人承认其前雇主和同事撰写的推荐信并未涉及他拟议事业的国家重要性，而是为支持其推进拟议事业的定位而提交的。

根据上述讨论，申请人未能证明其向个人和小企业提供金融服务的提议具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。申请人必须满足该框架的全部三项要件，才能确立其国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝理由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关于该框架第二项和第三项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 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。