AUG262021_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：17929610 日期：2021年8月26日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名金融分析师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

实质上惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

尽管审理主任的决定未涉及，但记录中包含证据显示，申请人获得了机械工程学士学位，随后获得了“ 金融执行MBA ”学位、一份证明完成“ 工商管理专业课程 ”的证书，以及在金融领域至少五年的逐步晋升工作经验，从而证明其符合EB-2签证分类的资格。因此，需要确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其根据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人表示，他打算利用其在“ 风险分析、信用分析、贸易融资、运营和债务重组以及客户组合管理领域的专长和知识 ”，以“ 向美国公司、金融机构、初创企业和私人个人提供[]专家建议 ”。申请人声称，其拟议事业将影响美国，因为它将创造投资机会，使美国与拉丁美洲之间的“ 跨境交易 ”成为可能，在美国创造就业，吸引外国直接投资（FDI），并帮助客户做出将增加其财务收益的投资决策。申请人表示，通过其拟议事业增加企业收入，他将“ 促进资金在美国各地的流动 ”，并鼓励外国投资，同时帮助美国公司和投资者“ 驾驭复杂的巴西市场 ”，申请人称该市场拥有“ 世界第八大经济体 ”。

记录中包括申请人前同事的支持信，记录了其在巴西担任各种职位的工作经验和专业成就。记录中还包括申请人现任商业伙伴的来信，描述了其打算从事的工作以及为确保拟议事业成功而采取的措施。此外，申请人提供了文章和行业报告，涉及以下主题：FDI在美国的好处和增长率、国际贸易和投资对美国经济的重要性、FDI对美国工人的好处、对财务规划服务日益增长的需求，以及关于银行业的概述和预测。因此，记录显示申请人拟议的金融分析师工作具有实质价值。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，焦点在于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并承认“ [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。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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。 ” Id. at 890。

在本案中，申请人指出了其拟议事业可能带来的益处，声称该事业将 “ 优化美国商业和金融市场的生产力与盈利水平 ” 并 “ 为美国经济大幅增加收入 ”，从而使资金更易获得并增加美国就业市场的就业岗位。申请人强调了在美国运营的国际公司所带来的经济利益，并讨论了其自提交本申请以来创办的咨询公司。他表示，该公司是一家 “ 专业国际金融咨询公司 ”，将面向家族企业和私募股权客户，申请人将协助其进行业务扩张和收购国际资产。申请人进一步表示，其拟议事业将促进外国直接投资与美国经济和就业市场之间的 “ 牢固关系 ”，并指出其迄今已签约的四名员工——一名在纽约，三名在佛罗里达——并预计下一年将再增加三名 “ 合作者 ”。申请人预计，其客户 “ 在美国各地 ” 进行的投资所带来的益处将不仅限于申请人和其企业所在的佛罗里达，而是将在全国范围内产生更广泛的影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。尽管申请人的陈述反映其有意向个人和企业客户提供投资服务，但他并未提供证据证明其拟议事业的预期影响达到了国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定该申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录并未显示申请人的拟议事业将足以超越其客户群体，以与国家重要性相称的水平对美国经济或金融服务行业产生更广泛的影响。

在上诉中，申请人指出其目前正在从事将涉及 “ 大量外国直接投资 ” 的项目，并主张其工作将惠及美国经济并带来美国就业岗位的创造。他重申，尽管其公司总部位于佛罗里达，但其客户将在美国各地开展投资活动，从而超越单一地理位置并产生更广泛的影响。申请人再次强调外国直接投资对经济增长、财富创造和生活水平的重要性，声称其拟议事业高度专注于在美国各地获取外国直接投资。

尽管申请人的事业对其客户及其已雇用和计划雇用的员工有益，但申请人并未证明该事业具有雇用美国工人的重大潜力，也未证明申请人活动的累积效应如此重大以致达到国家重要性的水平。尽管迄今已雇用四名员工并预计未来将进行更多雇用，但申请人并未表明其拟议事业将影响未来的员工规模或商业活动，从而在申请人计划开展其拟议事业的佛罗里达或在美国产生重大经济利益。而且，尽管申请人的事业有可能通过其提供和计划提供的咨询服务对其客户各自的财务状况产生积极影响，但申请人并未

证明其活动将惠及地区或国家经济并产生Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。此外，申请人未提供充分证据证明其公司将运营的地区经济萧条、其将在该地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来重大经济利益。申请人也未证明其拟议事业所带来的任何就业或投资增长将对佛罗里达或美国的经济活动或税收产生重大影响。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。