JAN142020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：6599777 日期：2020年1月14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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名金融专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，以及对此EB-2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)。

内布拉斯加服务中心审理主任拒绝了该申请，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，并且他未证明豁免所需的工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，主张他有资格获得EB-2分类和国家利益豁免。

在这些程序中，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。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个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

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……符合条件的移民，即持有高等学位或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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免——

(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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，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具有实质性价值和国家重要性；(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，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转移到该外国国民。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：

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 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

个人的教育、技能、知识以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，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：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机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示该外国人拥有美国高等学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信件形式的证据，显示该外国人在该专业拥有至少五年学士后渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。
申请人提交了其经济学学士学位（2008年2月）来自[已隐去]以及一份学术资历评估，表明上述学位是外国“等同于美国经认证学院或大学四年制经济学文学学士学位 ”。此外，他提交了一封2017年7月的信件，来自[已隐去]首席财务官（CFO），在[已隐去]以及[已隐去]前CFO，[已隐去]称申请人曾在其处工作于[已隐去]在[已隐去]自2008年至2013年担任金融分析师，并在[已隐去]自2016年2月至申请提交日担任金融专家。4 记录还包括一封2015年11月的信件，来自[已隐去]，表明申请人自2013年6月起受雇为财务总监。我们认定上述信件提供了足够信息，证明申请人在金融领域拥有至少五年学士后渐进工作经验，构成该专业高等学位的同等学历。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 [已隐去]进一步指出[已隐去]于2012年被[已隐去]收购。

以及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此，申请人已证明其符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。5

B. 国家利益豁免

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）符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未根据Dhanasar中规定的分析框架证明国家利益豁免的资格。

关于申请人依据Dhanasar第一项要件提出的资格主张，其表示其“ 拟议事业是继续促进将来自东欧和波罗的海国家合法来源的数百万美元‘ 干净 ’投资资金转移，用于投资[已隐去]及其他面临住房短缺的美国主要城市的房地产开发。 ”申请人进一步解释称，其拟议事业涉及审查“ 从[已隐去]及其他东欧国家获得的资金，用于投资美国企业，确保遵守[《外国账户税收合规法》（FATCA）]以及2015年5月关于FATCA的协议。 ”其还主张这些资金“ 作为急需的住宅房地产开发的关键‘ 定金 ’，用于[已隐去]及其他美国城市，同时也是[申请人]构建向银行提交陈述以获取开发项目剩余融资的基础，将完整的‘ 融资方案 ’整合起来，促进房地产项目的建设。 ”此外，申请人表示，“ 除了创造新住房外，在工程、建筑、施工及相关行业还创造了新就业机会，而这些开发资金为我们的经济增添了‘ 新 ’资金，提高了[美国国内生产总值]。 ”

记录中包含来自美国财政部的关于FATCA的信息，以及与“ 美利坚合众国与[已隐去]之间关于改善国际税收合规和实施FATCA的协议 ”相关的文件和文章。此外，申请人提交了美国国税局的“ 美国纳税人FATCA申报摘要 ”和“ 外国金融机构和实体FATCA信息 ”。记录中还包含美国国务院的一份报告，指出[已隐去]易受洗钱等金融犯罪影响；《Real Deal》（纽约房地产新闻出版物）的一篇文章，关于布鲁克林开发商无法满足公寓住房需求；以及来自[已隐去]网站的信息，讨论该市对经济适用住房的需求。因此，记录显示申请人的事业具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟议从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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具有国家甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国

5 由于申请人符合作为持有高级学位的专业人士的底层签证分类资格，讨论其作为特殊能力个人的资格将没有实际意义。

工人的显著潜力，或具有其他重大积极经济影响，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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主及其客户提供有价值的金融服务，但其未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其公司及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国房地产行业。

此外，申请人未证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。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足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的 “ 重大积极经济影响 ” 水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未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所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将没有实际意义。

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，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为独立的替代裁决依据。

命令：上诉被驳回。