JUL212020_02B5203 · 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：8641622 日期：WL Y 21, 2020

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名金融分析师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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。

I. 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，因此需要单独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) 属于持有高级学位的专业人士类别成员或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，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) 项下关于外国人在科学、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定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 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兼具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。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，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努力中的成功记录；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

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）。

其他合格的美国工人可用，美国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，所考虑的因素必须综合表明，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

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。有待确定的剩余问题是，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，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其打算继续其“ 在美国作为金融分析师的职业生涯 ”。他解释称，其拟议事业涉及为“ 需要深度财务重组和扩张计划的美国公司 ”提供服务。申请人进一步表示，其计划鼓励它们“ 进入国际消费市场以及关键投资中心，如巴西和拉丁美洲 ”。他还主张：

我可以通过利用来自各种来源的大量消费者数据并据此定向传递信息，来改善公司的财务工作。此外，通过重组内部团队、采用新技术、拓展市场机会、聚焦新的客户旅程，并允许对财务、商业和投资接触点有更深入的理解，我最终将为我所服务的所有公司创造更大的竞争优势。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，作为一名金融分析师，其拟议工作涉及“ 为美国企业及其各自客户在财务活动方面提供服务 ”。他进一步主张，“ 除了重组各类财富管理组织的财务流程和盈利水平外，他还将恰当地为寻求将业务和投资组合拓展至海外市场（分别为美国和拉丁美洲）的巴西投资者和美国投资者提供服务。 ”此外，申请人表示，“ 在两种情况下，他都将在外国投资机会方面作为金融实体提供服务，特别是增强美国的经济格局。 ”
申请人提交了一封 2019 年 9 月来自[已隐去]的信函，该公司是一家在[已隐去]和[已隐去]设有办事处的经纪服务公司，表明其自 2019 年 8 月起受雇于该公司，且其工作帮助“ 客户基于其个性化财务目标实现最佳业绩 ”。4 该信函进一步指出：“ 通过为那些在海外投资的人提供专业财务指导并

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

简化全球投资者旅程的每一步，[申请人]正在促进我们客户的体验，并在财富管理中提供个性化和创新的解决方案……。”

记录中包含与以下内容相关的报告：“美国的财务规划与咨询”、我国金融服务业的产值（1.45万亿美元）、外国直接投资（FDI）对我国经济的影响、可归因于FDI的就业岗位、银行业务、世界前20大经济体、2019年美国经济预测、银行业的数字化转型、多本地化对FDI的影响、加强美国-巴西贸易与FDI的经济途径、中国和巴西金融业务的复杂性，以及行业吸引财务顾问的努力。此外，申请人还提供了讨论美国招聘趋势、消费者对金融服务业缺乏信任、国际贸易与投资的益处、对美国银行业的不信任、金融服务在社会中的作用、2019年投资管理展望、国际银行作为私营部门投资渠道、利用数字化转型促进创新、FDI在巴西、金融服务业创新、巴西商业环境的改善，以及预计美国财务顾问短缺的文章。

申请人还提供了关于资本、储蓄和投资作为美国经济一部分的信息；外国证券投资的优势；金融普惠作为促进经济发展的方式；通过FDI创造的就业质量；2019年银行业与资本市场展望；数字银行转型；人口与社会变化及技术突破对银行业未来的影响；美国-巴西贸易伙伴关系；巴西总统Jair Bolsonaro访问白宫；以及财务顾问面临的市场趋势。因此，记录显示申请人拟从事的财务分析师工作具有实质性价值。

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”，并且“[a]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，“[a]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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。

申请人在上诉中主张，其拟从事的工作“为更广泛领域提供了重大贡献”。他声称，“大量来自巴西和拉丁美洲其他国家的投资者目前正在寻找安全避风港国家来投资他们的资金……申请人的使命是吸引这些外国投资者，并使他们相信美国是他们的最佳选择。”申请人进一步主张，“随着他帮助引入我国的投资增加，经济会更强，创造更多就业机会。”此外，他争辩称，“他通过推进其拟议事业所能产生的利益将积极影响不仅雇主或潜在客户，还将影响受金融行业服务影响的大量人员和公司。”申请人还声称，其拟议事业将通过“提供经济便利和灵活性”；“为希望将投资组合扩展到海外市场的美国公司、投资者和客户推动财务生产力”；以及“优先考虑国内就业市场”来影响国家经济。

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美国雇主和客户提供有价值的金融服务，但他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出其雇主和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响金融服务业或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国提供实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人金融项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”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，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其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资格或 otherwise 在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。