SEP202021_06B5203 · 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：12263677 日期：2021年9月20日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求豁免的国家利益豁免。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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

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。本法第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要求符合国家利益。

本法第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，即属于持有高级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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或

教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管本法及相关法规均未定义“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）可行使裁量权2，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；且(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，实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，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。为进行此分析，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 (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）。

综合考虑后必须表明，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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。4 尚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认定，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级重要性。5

记录包括有关财务规划的经济影响、外国直接投资（FDI）对美国经济的影响、FDI带来的就业、银行业务、巴西十大银行以及巴西经济规模和实力的报告和文章。申请人还提供了讨论美国招聘趋势、国际贸易和投资的好处、美国财务顾问预计短缺以及移民创办企业的贡献的文章。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。

关于其根据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人最初表示，他将“ 在[金]融[服]务[行]业推进其作为财务分析师的职业生涯，发展业务活动并促进跨境商业交易，从而为美国经济带来可观收入 ”，并指出他将“ 在公司内谋求职位，这些公司必将受益于我的杰出能力和对拉丁美洲商业环境的深入了解 ”。值得注意的是，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人机会提交证据以确立其事业的国家级重要性，包括对拟议事业的详细描述，以及说明为何其具有国家级重要性，并附有佐证文件证据。

申请人对补件通知作出部分回应，称“ 我在美国的总体拟议事业是担任任何需要我专业知识的美国机构、组织或公司的财务分析师 ”。申请人解释称，他为一家跨国集团工作，该集团“ 为希望将业务和其他资产（包括个人投资）扩展至美国的客户提供咨询 ”。他表示将“ 主要侧重于为外国客户提供财务咨询服务，特别是关于美国市场投资机会方面 ”。6

在上诉中，申请人提交了一份额外的商业计划，其中讨论了他创办新企业（R-）的意向，在该企业中他将：

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人已确立作为持有高级学位专业人士的EB-2分类资格，其在上诉中关于作为具有特殊能力个人资格的主张已无实际意义。
5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，我们已审查并考虑了每一份文件。
6 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为他正在申请豁免工作要求。

[帮助]美国个人、家庭和公司在美国及巴西市场中进行导航并做出明智的投资决策。此外，他还将为寻求在美国扩展的巴西公司提供咨询和市场研究服务。

上诉中，申请人主张“申请人有能力帮助年轻人和老年人更好地管理他们的财务，并[将]通过协助外国企业直接投资于我们[国家]的经济而为经济带来利益。”申请人援引此前提交的B-C大学一位教授的书面意见。该教授强调申请人在其学术和商业生涯中所获得的知识和技能，指出其“作为美国商业专业人士的工作显然属于具有重大价值和国家重要性的领域，鉴于金融服务行业在就业、劳动收入和投资方面对美国经济的重大影响。”他进一步发表意见称：

在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司将受益于像[申请人]这样对巴西商业环境拥有广泛知识的商业专业人士的专业知识和技能。[他]在美国公司（在巴西开展业务或计划在巴西开展业务）的商业管理领域的工作将属于具有重大价值和国家重要性的领域。”

然而，申请人通过其学术追求和职业生涯所获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将重点从拟议事业转移至外籍人士”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。尽管该教授得出结论称“凭借对巴西商业环境和金融服务行业的深入了解，毫无疑问[他]将在美国从事具有重大价值和国家重要性的领域的工作”，但他并未充分识别、分析或讨论申请人在其美国预期事业中将从事的具体工作的性质。7

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“外籍人士拟从事的具体事业”。Id 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“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。在此，申请人依赖该教授关于申请人可基于其将从事的行业或职业的重要性而满足Dhanasar第一项要件的认定，是错误的。

7 同样，申请人提供了前雇主和同事的推荐信，这些推荐信概述了其此前在巴西的工作成就，并声称如果他移民，其服务将对美国有益。尽管写信人高度评价申请人，但所提交的推荐信未能充分证明如果本申请获批申请人将专注的具体事业的预期影响。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可以评估这些信件的内容以确定它们是否支持申请人的资格。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。

我们认定该教授的书面意见对本案的证明价值甚微。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。Id。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id.; 另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非旨在作为“ 事实 ”证据）。为简洁起见，我们将不讨论该教授分析中的其他缺陷。

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，但他未提供充分的信息和证据以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，我们认定申请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。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其雇主和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响金融服务行业或美国经济。

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重大潜力，或否则为我国提供重大积极经济效应。申请人在上诉时提交的商业计划表明：

- [R-]将在第1年开始时由[申请人]全力投入建立公司并实施品牌认知和营销策略，[R-]还将获得首批客户。
- 在第5年，公司最终将共有6名全职员工，并计划聘用高级管理人员：1名CPA和1名CFP，以帮助[扩大]客户组合。
- 在五年期间，总销售额将从75,000美元起步，到第5年末达到600,000美元……盈亏平衡将在[运营]启动后20个月实现。
- [R-]将通过在其五年运营期间支付总计超过300,000美元的工资税和利润税对美国经济产生积极影响；[并]将因工资和若干来源供应商以维持业务运营而向经济注入超过100万美元。

尽管申请人在上诉时的陈述反映其意图创办一家新公司，为未来客户提供财务规划和国际投资服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议业务的预期影响达到国家重要性的水平。例如，他未表明其公司未来的员工配置和收入水平将在美国提供重大经济利益。如上所述，申请人提出估计称其业务将雇用六名员工并产生

到其业务运营第五年末600,000美元的收入。8 在此，申请人未提供充分证据表明其业务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”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能确立其拟议事业的国家重要性（如Dhanasar先例决定第一项要件所要求），申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将无实际意义。9

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，我们认定其未证明有资格或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

8 然而，申请人未充分解释这些员工配置和收入预测是如何计算的。
9 当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代问题）。