AUG262020_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

案由：8818984 日期：2020年8月26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）

申请人是一名财务经理，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，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）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（de novo review），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个人。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)条规定了这一递进框架：

(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……符合条件的移民，即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，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及有关规定均未界定“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性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) 总体权衡，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，实质性价值与国家重要性，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，总体权衡，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；以及对该外国国民贡献的国家利益是否

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）。

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，总体权衡，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作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。尚待确定的其余问题是，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，申请人表示她打算“ 为需要财务重组的美国公司担任财务经理。我还将服务于来自巴西和拉丁美洲、寻求在美国扩展其房地产投资组合的外国公司和个体投资者。 ”她进一步表示，其拟议事业涉及为外国客户提供咨询，“ 就如何最好地将财富投资并转移至美国市场提供咨询。 ”申请人还主张，其事业涉及经营“ 我自己的物业管理公司，在该身份下，我将在美国购买、出售和出租商业及住宅单元。我的项目将首先协助客户进行房产购买和租赁，包括所有与抵押贷款相关的活动，然后我将提供承包服务，包括财产行政和管理。 ”此外，申请人解释称，她计划“ 寻找投资机会，建立跨国合作伙伴关系，并与公司、客户和投资者合作，向此类实体提供不同的金融平台——明确服务于美国房地产市场。 ”

申请人提交了一封2019年5月来自~------~一家位于佛罗里达州1 1的度假租赁物业管理公司的信函，称她“ 自2019年1月起一直与该公司合作。 ”4 该信函表明，申请人的职责包括维护会计记录、提供财务分析、审核付款预订、监督往来账户、组织公司付款、将所有付款和收据录入 QuickBooks、起草提交给公司客户的月度财务报告、向客户付款、缴纳州和地方税、续签度假许可证以及核实公用事业付款。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，作为财务经理，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 ”。她进一步主张，“ 除了重组各类财富管理组织的财务流程和盈利水平外，她还将适当地同时服务于寻求将业务和投资组合扩展至国外市场（分别为美国和拉丁美洲）的巴西在美投资者。 ”此外，申请人表示，“ 在两种情况下，她都将作为财务

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，她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，以说明她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。

实体就外国投资机会提供服务，特别是增强美国的经济格局。 ”

记录中包含有关 “ 美国商业银行业务 ”、我国金融服务业的产值（1.45万亿美元）、股票市场影响美国经济的方式、房地产投资行业面临的变革，以及预计将影响发达经济体和发展中经济体的熟练劳动力短缺的报告。此外，申请人提供了讨论金融普惠作为促进经济发展之途径、消费者对金融服务业缺乏信任、零售银行面临的挑战以及房地产对美国经济影响的文章。她还提供了关于资本、储蓄和投资作为美国经济一部分的信息；外国投资者对美国商业房地产市场的青睐；财务经理的职业前景；以及国际投资对全球经济的影响。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的财务经理工作具有实质价值。

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 “ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的 “ 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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ [一]项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。 ”同上，第890页。

申请人在上诉中主张，其拟从事的工作 “ 为更广泛领域作出重大贡献 ”。她声称，“ 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，“ 随着她帮助引入我国的投资越多，经济就越强劲，创造的就业机会也越多。 ”此外，她主张，“ 她通过推进其拟议事业所能产生的利益将产生积极影响，不仅影响雇主或潜在客户，还影响大量受金融行业以及房地产行业所提供服务影响的个人和公司。 ”申请人还声称，其拟议事业将通过 “ 提供经济便利性和灵活性 ”；“ 为希望将投资组合扩展至海外市场的美国公司、投资者和客户推动金融生产力 ”；以及 “ 优先考虑国内就业市场 ” 来影响国民经济。

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了她打算为其美国雇主和未来客户提供有价值的财务管理服务，但她未提供充分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，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将会充分

延伸至其雇主和客户群之外，以与国家重要性相称的水平影响金融服务业、房地产市场或更广泛的美国经济。

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 otherwise 为我国提供实质性的积极经济影响。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为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 ”的水平。同上，第890页。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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得该豁免。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和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。