DEC222020_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：9020425 日期：2020年12月22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）

申请人是一名财务经理，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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但她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，主张她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) 属于持有高等学位的专业人士成员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，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，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的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；是否即使假设

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 (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）。

其他合格美国工人可用，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起来表明，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等学位的专业人士成员资格。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，申请人表示她打算继续担任财务经理。她指出其职责包括分析市场趋势和竞争对手、提供财务信息、监控现金流、预测未来趋势以及管理预算。记录包括一份2018年9月来自[已隐去]，一家养老护理机构的工作邀请，向其提供该机构[已隐去]部门“ 财务经理职位 ”。4

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人提交了一份2019年7月来自[已隐去]，[已隐去]部门[已隐去]主任的信函，称申请人的职位“ 涉及所有管理职能的应用，如规划、组织、指挥和控制财务职能……她将负责资金流入和流出周期的有效规划和控制。 ”

申请人对补件请求的回应还表明，她寻求在“ 投资分析、财务规划、战略财务、国际金融和全球金融市场 ”方面的经验。她解释说，其拟议事业旨在“ 通过制定和实施战略财务程序和系统来推动团队，同时建立有效流程以推动业务成功。 ”申请人进一步主张，她“ 监督公司财务和预算发展的能力——连同我在制定和引入新政策和程序以优化部门效率和生产力方面的专业知识——使我能够为雇主带来重大而积极的影响。 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 该信函列明申请人的工作职责为提供财务成本会计服务，并支持高级职员在预算及战略目标下管理运营。此外，该信函称其职责包括协助月度财务结账、确保总账成本余额准确、协调财务内部审计、制定内部控制政策以及为业务发展项目监控资本。由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，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。

此外，申请人表示：“ 我有在金融领域在本国创办自己企业的工具，这就是我的计划。首先，我需要专注于我的目标和目的，我的主要目标是在客户企业的财务方面满足所有客户的需求。 ”她还表示，她的“ 目标是妥善调动资金，需要妥善利用资金，我们需要关注公司如何赚取更多利润、如何最大化股东财富，或向他们提供如何扩展公司的建议和技巧。 ”

记录中包含一篇文章，题为“ 金融在经济中的作用：对金融部门结构性改革的启示 ”。该文章解释说，美国金融体系对整个经济的运转至关重要，而银行是金融体系的核心。文章还指出，金融有三个主要目的：提供信贷、提供流动性和风险管理服务。申请人还提供了来自美国劳工部《职业展望手册》关于财务经理的信息。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。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明其特定拟议事业的国家重要性。审理主任解释说，申请人的证据未显示其作为一家私营公司财务经理的拟议工作会在表明国家重要性的层面上具有更广泛的影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，作为财务经理，其拟议工作具有国家重要性，因为它有益于美国经济。她声称“ 每个企业和组织都需要警惕其财务健康。 ”申请人进一步主张，她“ 可以教导并向人们甚至贫困地区的整个社区层层传播金融知识，使其实现财务独立并改善其财务状况，或能够使他们具备管理日常财务/开支的能力。 ”此外，申请人表示，我国将从其拟议事业中受益，因为她的工作“ 对公司的财务增长发展至关重要，无论公司是小型、中型还是大型企业；所有公司都将受益，并且都需要财务经理为其管理财务。 ”

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“ 外国人拟从事的特定事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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。 ”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，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。 ”同上，第890页。

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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。

在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业会在足以超越其雇主和未来客户的程度上，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响财务管理领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的特定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计美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人财务管理项目给美国区域或国家经济带来的利益会达到 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满足 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具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将没有实际意义。

111. 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 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。