DEC222020_03B5203 · 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：9018229 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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《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（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……属于持有高级学位或同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，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、专业或商业方面的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) 中确立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授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(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从事的事业；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。在确定拟从事的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从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、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；实现拟从事事业的任何进展；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从事的事业，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中的国家利益是否

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，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

记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士资格。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从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

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。她指出其职责包括维护财务记录、监督审计、管理财务团队以及向关键人员传达财务状况报告。申请人进一步解释，其拟从事的事业涉及“ 以最经济的方式筹集或获取资金……尽可能有利可图地利用这些资金……规划这些资金的未来投资，并通过采用预算、成本会计和财务会计来控制当前业绩及未来发展。 ”记录中包含一家私人安保公司于2018年10月发出的工作邀请，向其提供“ 财务经理职位 ”。4

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了一封2019年8月的信函，由_____ ___的总裁_____ ___出具，称申请人的职位涉及支持“ 高级管理层在日常、每月、年度基础上对照预算及战略目标管理运营，并协助制定及监督内部政策和程序控制。此外，您可以帮助管理层做出财务决策并分析营运资金。 ”

申请人对RFE的回应还表明，她寻求“ 在现代公司发展中发挥动态作用 ”，并“ 为公司的命运以及整体经济的最优增长做出贡献 ”。她解释其拟从事的事业旨在“ 将复杂的财务数据提炼为清晰、简洁且可操作的报告，以支持高管决策 ”。申请人还主张，她计划承担“ 管理资产和分析风险的独特责任，以确保公司或组织的未来成功 ”。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 该信函列出的申请人工作职责为：为财务交易制作会计日记账分录、跟踪收入和支出、创建财务交易并将信息过账至会计日记账或软件、履行一般会计职责、管理公司财务文件的编制和发布，以及与管理层合作制定和执行融资策略。此外，该信函称其职责涉及编制财务报告；制定长期业务计划；审查、监督和管理预算；帮助管理层做出财务决策；以及分析营运资金以预测未来现金流问题。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，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

此外，申请人表示：“ 结合在关系建立、产品/服务代表和销售领导力方面的关键优势，我现在寻求机会，利用我在发展盈利关系方面的经验，在本国一家公司担任其财务经理。 ”她进一步表示，她拟提供的“ 服务将包括编制以下内容：财务报表、利润表、资产负债表[和]现金流量表。此外，还将包括财务计划、敏感性分析和比率分析。 ”

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。审理主任指出，申请人的证据未显示其拟在一家私人安保公司担任财务经理的工作将对其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有达到国家重要性程度的实质性积极经济影响。

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，因为它有利于美国经济，并“ 将继续产生经济影响 ”。她声称，其事业涉及“ 为中小公司创造新就业和增长 ”。此外，申请人主张，“ 美国一家大型公司特别有意提供就业机会，因为该美国组织对申请人在财务方面的创新战略和独特技能印象深刻[原文如此] ”。

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，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力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。 ”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未来客户提供有价值的财务管理服务，但她未提供充分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，因为这些活动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将充分超出其雇主和未来客户范围，从而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将达到

Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”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，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。