JUN082021_04B5203 · 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：13 111 7 91 日期：2021年6月8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，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士成员和具有特殊能力的个人，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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，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成员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其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

实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福利，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。

此外，尽管法规和相关部门规章均未定义“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) 总体而言，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移到该外国国民。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，总体而言，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可评估以下因素：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 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

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，总体而言，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

A. 持有高级学位的专业人士成员

审理主任未就申请人作为持有高级学位的专业人士成员或作为具有特殊能力的个人的资格作出裁定。记录显示申请人拥有相当于外国高级学位的学历。因此，申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(A)。4

B. 国家利益豁免

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符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，表明其“ 打算继续运用[其]在金融和商业运营领域的专长和知识，担任财务经理 ”，且其“ 在美国的职业计划是担任财务经理，就如何成功发展、实现目标并保持盈利向美国公司提供咨询。 ”在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了一份更新声明，表明其“ 打算继续运用28年的专业、渐进式经验、专长和知识，在国际金融、税务运营、商业管理、国际贸易和发展领域，担任首席财务官[CFO]，为任何需要[其]服务的行业的美国机构工作。 ”此外，其主张其“ 在非洲和欧洲的财务管理经验，结合[其]为大型跨国石油和天然气公司管理财务的丰富经验，使[其]成为从事或计划从事国际业务的美国公司的宝贵资产，尤其是在高利润的石油和天然气行业。 ”5

申请人在上诉中主张，“ 他将使其客户信任他的工作，以及他所工作的美国机构 ”，并且“ [这]反过来将吸引最高素质的投资者，并

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人符合持有高级学位的专业人士成员分类，关于申请人作为具有特殊能力的个人分类的裁定已无实际意义。
5 申请人还主张，“ 在LinkedIn上简单搜索‘ 财务经理 ’，返回全美超过82,000个职位空缺 ”，且“ [该领域]广泛的职位空缺清楚表明美国需要[其]这样的熟练专业人士。 ”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，我们将考虑有关其当前和预期职位的信息，以说明其打算以何种身份在美国工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar框架第一项要件的要求。

不仅为其所服务的机构，也为整个美国经济实现最高水平的成功。”审理主任认定申请人证明了其拟议事业的实质性价值，记录支持该结论。6 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的国家重要性。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其提供具体财务管理或CFO服务的国家重要性，而非其拟从事的职位或广泛领域或行业的国家重要性。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“[a]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，“[a]项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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。

在其上诉书面论证意见中，申请人强调其“广泛的专业知识”、“28年的专业经验”、“广泛的独特行业角色”、“丰富的经验”、“专业记录”、“国际金融的深厚背景”、“杰出成就”以及“成就记录”。申请人在其领域的经验和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到该外国人”。同上，第890页。此处的问题是他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。

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。尽管申请人声称“其拟议事业将影响整个商业和金融生态系统，因为其服务的组织以及潜在客户将通过在美国各地参与金融、投资、商业和贸易活动（包括石油和天然气行业）直接改善美国经济”，但他未提供充分、具体的信息和证据以证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，记录中仅包含有关金融服务、国际和贸易投资、财务规划、国内外石油和天然气投资以及能源行业的一般性信息。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，记录未显示申请人拟担任财务经理或CFO的拟议事业能够充分超越其潜在或未来雇主，以与国家重要性相称的水平影响石油行业或任何其他行业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 提供重大积极经济影响

6 记录包括有关美国CFO和财务经理就业市场的文件，包括其描述、角色和职责。

对我们国家。尽管他引用了美国依赖贸易的就业总数和美国能源投资统计数据，但申请人未证明其具体拟议事业将如何以某种方式影响这些数字。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，记录未显示申请人财务经理或CFO职位所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 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，根据 Dhanasar 中概述的第二和第三项要件对其资格进行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，我们认定其未证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。