JUN092021_02B5203 · 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：11894698 日期：2021年6月9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）

申请人是一名首席财务官，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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的分类资格，但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。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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，将实质性惠及美国国家经济、

文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

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

虽然该法及相关法规均未定义“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，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) 权衡之下，豁免工作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；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)。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

II. 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的资格。尽管审理主任认定金融领域拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录未满足 Dhanasar 第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作要求具有正当理由。

申请人最初将事业描述为“ [在准则范围内]确定和制定政策，并提供公司或私营和公共部门组织的总体方向。 ”在回应审理主任的证据请求时，申请人进一步阐述称，“ 在美国的总体拟议事业是提供我的专业知识，帮助各种规模的美国公司实现财务健康并经历增长，实现其全部潜力。我将通过制定和实施财务计划、创造增长机会以及制定和实施项目来实现这一增长。 ”申请人未指明其将在哪个具体实体中从事拟议事业；相反，申请人笼统地表示“ 打算在美国继续我的职业生涯，担任首席财务官，为任何需要我专业专长和知识的公司服务。 ”3

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 没有证据表明美国金融部门的‘ 生态系统 ’将因[申请人]的就业或未就业而受到影响。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，包括“ 在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

在上诉中，申请人概括了首席财务官一般所需的职责和能力。申请人还讨论了一些已将首席财务官群体缺乏多样性作为问题加以处理的公司样本。申请人主张，首席财务官因技术进步而能够获取数据，并利用这些数据制定商业计划和政策。申请人特别指出，“ 基于[上诉中]所显示的所有事实，……USCIS基于‘ 没有证据表明美国金融部门的生态系统将因[申请人]的

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。

就业或未就业而受到影响’以及‘[申请人]的财务官活动不太可能提供超出其直接雇主范围、广泛影响金融领域的利益’而否决[申请]时，作出了错误决定。”

与申请人的陈述相反，上诉中提供的信息并未具体讨论申请人或其拟议事业；因此，它并未回应审理主任是否错误地认定记录未能证明拟议事业将影响美国金融部门或提供超出其直接雇主范围的利益。

关于确定和制定政策并提供实体“总体方向”的概括性提案，并未确立该事业将如何按照Dhanasar第一项要件所设想的那样，在具有雇用美国工人的重大潜力或产生实质性积极经济影响方面具有更广泛的影响，且其影响范围超出申请人未指明的雇主。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。参见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。同样，将该事业描述为“制定和实施财务计划、创造增长机会，以及制定和实施项目以实现该增长”，并未确立这些计划和项目将如何创造增长、该增长的性质为何、该增长是否将是实质性的，以及该增长是否将具有上升到国家重要性层面的更广泛影响，而非仅仅使申请人的潜在雇主受益。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。此外，申请人在上诉中笼统地关注首席财务官这一群体，以及某些公司对其各自首席财务官的聘用选择，这与具体拟议事业无关，也未确立拟议事业的履行将如何具有更广泛的影响、上升到Dhanasar所设想的国家重要性层面。参见同上。

总之，申请人未能确立拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立其有资格获得、或在自由裁量权范围内以其他方式理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。