APR222021_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：11091766 日期：2021年4月22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的第二优先移民分类，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。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，申请人主张其有资格获得国家利益豁免。

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；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。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) 条规定了这一顺序框架：

(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……符合条件的外国移民，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祉，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、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。在进行这一分析时，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；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作为持有高级学位的专业人士的资格。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。

在回应审理主任的证据要求时，申请人表明其“总体拟从事的事业”如下：

[T]o offer [his] expertise to assist American companies in various sectors, that desire to expand and grow their businesses, and generate more clients. [He] will do so by remaining up to date on the most recent market trends within the banking and financial services industries, and advising U.S. businesses, organizations, and individuals on how to sustainably grow their financial portfolios by developing carefully tailored investment strategies. [He] will apply [his] experience, including more than 10 years in the banking and financial services industries, to maximize the profitability of these institutions. Furthermore, [he] will continue to train managers and junior employees to pass on the skills that [he] has developed and the experience [he] has gained.

尽管申请人的陈述反映其意图为其未来雇主及其客户提供有价值的服务，但基于下述理由，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的国家重要性。4

在上诉中，申请人部分主张“鉴于金融业在美国和全球的重大影响，其拟从事的事业具有国家重要性”，并依赖行业报告和文章支持其主张。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，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. 第 889 页。我们进一步指出，“我们寻求拟从事事业的更广泛影响”，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，“一项事业若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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第 890 页。

申请人就其拟从事事业的国家重要性提出了一些一般性主张，例如“他帮助带入我国的投资使经济更强劲、创造更多就业”，以及

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第 888-91 页。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

“ 他推进拟从事事业所能产生的利益将不仅积极影响雇主或潜在客户，还将积极影响受金融业所提供服务影响的众多人员和公司。 ”然而，记录中并未包含支持信息或证据，以支持其关于归因于其事业的潜在经济影响的主张。

尽管申请人的陈述反映其有意继续为其雇主及其客户提供有价值的金融服务，但他未提供充分的信息和证据，以证明拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇主和/或其客户之外，从而以与国家重要性相称的水平对其领域或美国全国的财政状况产生更广泛的影响。

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，或以为美国带来其他重大积极经济影响。由于缺乏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，记录未显示申请人的事业给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。5

由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其余问题的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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有资格或另行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，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

5 我们注意到，申请人还提及其经验和专长。然而，申请人的知识、技能和经验属于Dhanasar案第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。