APR252023_01B5203 · 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：26423101 日期：2023年4月25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（国家利益豁免）

申请人是一名公司财务经理，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并请求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。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级学位的专业人士分类资格，但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。该事项现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤销审理主任的决定，并将该事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，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。

关于其拟议事业，申请人最初表示，他打算在无限期的未来继续“ 作为 I .. 的公司财务经理，或作为美国另一家大型基础设施公司的公司财务经理 ”工作。他表示，他计划“ 监督、分析和管理交通基础设施项目（如公路、道路、桥梁和水坝）的财务，从项目启动到财务交割及项目最终建设完成。 ”申请人进一步解释：

每天，[申请人]将在交通基础设施项目建设期间持续审查和分析财务风险与收益，以确保财务控制、改进流程、培训员工、管理银行关系，并通过预判任何问题来确保其财务可行性。他还将分析人力、材料等成本，进行信用和成本分析及预算编制，以确定潜在项目是否可行。在建设阶段，他将与银行合作，设立供应链金融或应收账款出售计划等金融工具，以帮助改善营运资金，并设立备用信用证以改善抵押担保。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），要求申请人提供有关其拟议事业的进一步信息和证据。作为回应，申请人表示他于2021年8月被晋升为 I 的首席财务官（CFO），其拟议事业是继续在其新职位上工作。[2] 他表示，其工作涉及管理“ 全美交通基础设施项目（如公路、道路、桥梁和水坝）的财务和行政，从项目启动到财务交割及最终建设完成。 ”

A. 拟议事业的实质价值和国家重要性

关于 Dhanasar 的第一项要件，审理主任认定“ [该]标准已满足 ”。然而，该决定未指明证据或充分解释该认定的依据。审理主任应分析证据，以确定申请人的拟议

2 由于申请人于2021年8月晋升为CFO发生在申请提交之后，因此不能确立其在提交申请时的资格，故无助于其证明符合 Dhanasar 框架中规定的要求。本案申请于2021年3月提交，申请人负有举证责任，须证明其在提交申请时符合所请求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（指出“ 国会并不意图使一项因受益人当时不符合资格而被适当否决的申请，在受益人日后可能根据新的事实情况变得符合资格时获得批准 ”）。

事业在财务管理领域是否具有国家或全球影响、是否具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国具有其他重大积极经济影响。如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 第一项要件的实质价值或国家重要性要求，其决定应讨论证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

B. 处于有利地位推进拟议事业

作为 Dhanasar 第二项要件的证据，申请人提交了其学业记录以及雇主和同事讨论其工作经验和基础设施项目的信件。审理主任认定申请人不符合该项要件，因为“ [提交的证据不支持申请人将能够作出重大贡献的陈述。案卷证据未显示您在提交本申请时已作出重大贡献，或您现在将能够在美国作出重大贡献。 ”虽然申请人的成功记录和实现其事业的进展是 Dhanasar 框架第二项要件下考虑的相关因素，但并无要求申请人证明“ 重大贡献 ”才能满足该项要件。因此，审理主任关于该问题的陈述予以撤销。为确定个人是否处于有利地位推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其教育、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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任的分析“ 缺乏依据且属结论性 ”，且审理主任未“ 处理任何法律论点或提交的文件 ”。本办公室同意申请人的主张，即其关于第二项要件的论点和证据未在审理主任的决定中得到适当考虑。审理人员必须充分解释否决签证申请的理由，以便申请人有公平机会对该决定提出异议，并使本办公室有机会进行有意义的 appellate review。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释否决理由，以使被申请人有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。在此，审理主任的决定未充分处理随申请提交或回应 RFE 时提交的证据。

因此，本办公室撤销审理主任关于申请人不符合 Dhanasar 框架第二项要件的认定。审理主任的任何新认定必须考虑为第二项要件提供的所有证据。[3] 如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 的第二项要件，其决定应讨论其证据中的不足之处，并充分解释不符合资格的理由。

3 审理主任应分析申请人雇主和同事信件的具体内容，并评估其学历资格，以确定这些文件是否使其处于有利地位推进拟议事业。

C. 确定豁免对美国利益的权衡因素

第三项要件要求申请人证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此项分析时，我们可以评估如下因素：鉴于该个人资格的性质或拟从事的事业的性质，其获得工作邀请或取得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可以到岗，美国是否仍将从其贡献中受益；以及对其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一个案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890-91。

在驳回申请时，审理主任认定，申请人未能证明雇主取得劳工证将不切实际，其贡献具有足以值得放弃劳工证程序的紧迫性，其工作将直接带来就业岗位的创造，或者美国将从其贡献中受益。关于这些认定，审理主任的决定没有具体回应申请人在初次提交时以及回应补证通知（RFE）时提交的论点和证据。审理主任还称，由于申请人未满足Dhanasar框架的第一项和第二项要件，因此其也不符合第三项要件。4 我们同意申请人在上诉中的主张，即审理主任的决定未讨论具体证据，也未处理其关于Dhanasar第三项要件的法律论点。在没有对Dhanasar第三项要件所确定的因素进行适当评估的情况下，审理主任关于该项要件的认定存在错误。如果审理主任认定申请人的文件材料不符合该项要件，其决定应当处理申请人的所有论点和证据，并解释对每一项权衡因素所赋予的相对裁判权重。

III. 结论

因此，我们将该申请发回重审，由审理主任适当适用Dhanasar分析框架的全部三项要件，以裁定申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

命令：审理主任的决定被撤回。本事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。

4 该陈述与审理主任在驳回决定第4页的认定不一致，该页表明申请人已满足Dhanasar第一项要件的要求。