DEC022021_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：18452660 日期：2021年12月2日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名商业分析师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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等学位的专业人士分类资格，但未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，申请人主张其符合国家利益豁免资格。

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；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

要确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等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) 属于持有高等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，即持有高等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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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)项中关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“ 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2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家级重要性；(2) 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，实质性价值和国家级重要性，聚焦于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级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民。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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，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

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）（NYSDOl）。
2 另见Poursina v. USCIS，936 F.3d 868，2019 WL 4051593（9th Cir. 2019）（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，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，申请人未根据Dhanasar分析的第一项要件确立其拟议事业的国家级重要性。如初次申请所述，他拟“以商业分析师身份在美国工作，具备对巴西石油和天然气、消费品及房地产行业的深入了解。”我们注意到，在回应审理主任的证据请求时，申请人表示他“计划通过[其]作为高管的角色为美国社会需求和经济繁荣做出贡献”，并列出其当前职位为一家花卉公司的首席执行官。由于该商业机会在申请提交后出现，因此不能确立申请人在提交时的资格，故无助于申请人确立拟议事业的国家级重要性。4

在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，且“[一项事业]可能具有国家级重要性，例如，因为它在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，特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第890页。

在上诉中，申请人再次部分依赖其经验和先前职业成就来确立其拟议事业的国家级重要性。然而，申请人的专业知识和先前职位的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考虑因素，该要件“将焦点从拟议事业转向外国国民”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家级重要性。5

申请人还提出各种笼统且无支持的主张，例如其“拟议事业具有国家级重要性，因为它对美国商业行业产生连锁效应，该行业正经历专业人士日益短缺和对分析服务的强烈需求”，以及它“将有助于增强美国公司在消费品行业内的竞争力”。然而，所称的“连锁效应”未在

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. 第888-91页。
4 申请人负有举证责任，在提交时确立所请求福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Comm'r 1971）（规定“国会不打算让因受益人当时不合格而被适当否决的申请，在受益人可能根据新事实变得合格的未来日期获得批准。”）。
5 见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376（BIA 2010）和Matter of E-M-，20 I&N Dec. 77（BIA 1989）。

记录。同样，申请人未能将其为雇主或客户拟从事的活动与任何美国公司竞争力的具体提升联系起来。我们也不被申请人关于由于专业人员短缺而拟从事的活动具有国家重要性的论点所说服。申请人未能证明其拟从事的活动将影响或显著减少所称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

在此，除此类一般性陈述外，申请人未提供充分证据证明其拟从事活动的预期影响达到国家重要性的水平。此外，申请人未证明其拟从事的具体活动具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国产生其他实质性积极经济影响。在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示申请人活动对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。

在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们同样认定记录未显示申请人的拟从事活动能够充分超越其雇主和/或客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。他也未记录其拟从事的特定工作提供有助于商业分析进步的原创创新，或对其领域具有其他更广泛的影响。基于所有这些理由，申请人的拟从事工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事活动具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果不必要的争议问题作出认定 ”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。