JUL012021_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：16005937 日期：WLY 1, 2021

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）

申请人是一名建筑项目经理，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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，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，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，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要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 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利，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利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 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批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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。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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

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。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业满足 Dhanasar 分析框架中第一项要件的实质性价值部分。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的缺陷，并就申请人为何未满足第一项要件的国家重要性部分提供了充分说理的说明。

因此，在考虑全部记录（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。4

参见 Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“ [I]如果复审法庭认定事实及由此得出的评价性判断已由初审法官或听证官充分面对并正确解决，则法庭可自由直接采纳这些认定 ”，前提是法庭的命令反映对案件的个别关注）。

在确定国家重要性时，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“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [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，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上 at 890。

在上诉中，申请人并未提供额外证据以克服审理主任的结论，而是再次反复依赖其在巴西的经验和过往职业成就来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和在先前职位中的成功记录是 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该外国国民 ”。同上 at 890。此处的问题是申请人是否已证明拟议工作的国家重要性。

申请人还依赖所提交的关于其行业的报告和文章，并作出笼统主张，例如其“ 事业无疑具有国家重要性，鉴于其在[]房地产、土木工程和建筑

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

项目管理方面在美国以及全球范围内的特定专业领域的重大经济影响。”然而，如前所述，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“潜在前瞻性影响”的证据，而非其行业的重要性或经济利益。

此外，申请人一般性地主张，其事业具有国家重要性，因为“她将能够填补美国市场的一项空白，并开发下一代建筑项目管理解决方案，这将惠及美国公司、个人以及整体经济。”她进一步主张，“尽管她可能为某一家公司工作，但其拟议事业将有助于美国在该领域生产率的提高，不仅在美国，而且在全球范围内。”然而，申请人未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，申请人未证明其拟议开展的具体事业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。在没有证据表明其未来工作可直接归因于任何预计的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人的事业给地区或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”的水平。Id. at 890。

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，我们同样认定，记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其雇主和客户，以与国家重要性相称的水平对行业产生更广泛的影响。她也未证明其拟议开展的具体工作提供有助于建筑、房地产或土木工程领域进步的原创创新，或对这些领域具有更广泛的意义。基于上述所有理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能按Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未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)（“法院和机构无须对作出裁决所不需要的问题作出认定”）；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 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。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。

命令：上诉被驳回。