JUL012021_03B5203 · 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：14908815 日期：2021年mL Y 1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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名财务经理，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分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，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，申请人主张其符合国家利益豁免资格。

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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying 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、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(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、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请豁免-

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项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。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) (NYSDOT)。
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持有高等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分析框架第一项要件中的实质性价值部分，但未满足国家重要性部分或其余两项要件。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的缺陷，并为其结论提供了理由充分的解释。

首先，我们同意申请人的观点，即审理主任的决定在一句话中错误地将其领域表述为“ 执法和刑事司法 ”。然而，与申请人在上诉中的主张相反，从该决定中可以清楚看出，审理主任的结论是基于申请人所述的领域和事业。

我们还注意到，申请人最初的“ 职业计划与声明 ”称，其“ 在美国的职业计划是继续担任财务经理，就如何通过适当的财务规划和投资实现成功增长向美国公司和企业提供建议，以实现其目标并保持盈利。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将重点转向加密货币，并补充称，除了“ 打算担任任何需要其专业知识的美国机构、组织或公司的财务经理 ”外，他“ 还打算开设一家资产管理公司，专门从事加密货币套利业务，在北美和拉丁美洲市场运营。 ”

RFE的目的是获取进一步信息，以澄清是否已确立所寻求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。申请人在回应审理主任RFE时提供的信息增加了一项额外事业。所请求移民福利的资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. §§ 103.2(b)(1)、(12)；Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在其根据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定引用Matter of Bardouille，18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，进一步规定USCIS不能“ 考虑仅在申请提交后才产生的事实。 ”同上，第176页。因此，我们的分析将限于申请人作为财务经理的角色，即初始申请中描述的事业。

鉴于上述情况，并在考虑整个记录（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 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

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar，26 I&N Dec. at 888-91。
4 虽然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。

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员充分面对并正确解决，则法庭可自由地直接采纳这些认定 ”，前提是法庭的命令反映对案件的个别关注）。

关于第一项要件的其余部分，在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。我们进一步指出，我们寻找拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 例如，一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

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确立其拟从事事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和在以往职位上的成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外国人本人 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否已证明其拟从事工作的国家重要性。

申请人提出了一些概括性主张，例如其“ 拟从事事业无疑具有国家重要性，鉴于金融服务行业在美国以及全球范围内的重大经济影响 ”，并引用了已提交的报告和文章。然而，如前所述，为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据，而非其行业的重要性或经济利益。

申请人还概括性地主张其事业“ 将在商业领域产生广泛影响 ”并“ 将影响整个商业和金融生态系统 ”，但未提供充分证据证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济效应。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，记录未显示申请人事业所带来的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上，第890页。

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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟从事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更广泛地影响该行业。其也未证明其拟从事的特定工作提供有助于金融进步的原创创新，或对其

领域具有更广泛影响。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确立其拟从事事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，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。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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符合国家利益豁免的资格，或经裁量后不应获得该豁免。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量。

命令：上诉被驳回。