JUN072024_04B5203 · 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：31108858 日期：2024年6月7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（国家利益豁免）

申请人是一名业务经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可作为自由裁量事项[1]，对被归类为EB-2类别的申请人授予对工作邀请、并因此对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件——实质价值与国家重要性——聚焦于非公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，本办公室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非公民本人。为确定该非公民是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育背景、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，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS可评估以下因素，例如：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民贡献所涉及的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明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。

II. 分析

申请人拟在美国担任业务经理。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。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要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定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具有国家重要性。

在否决申请时，审理主任认定，尽管申请人拟从事的事业具有实质价值，但申请人未能证明其事业的国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、

[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本质上属于自由裁量性质）。

具有雇用美国工人的重大潜力，并且将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大的积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟蕭條地區。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含“ 法律和事实两方面的错误结论 ”。申请人进一步主张，审理主任认定其未提供充分证据证明拟从事事业的国家重要性，属于错误。她坚持认为，其提交的证据压倒性地证明了其事业的国家重要性。

本办公室审查了全部记录，并已考虑申请人获得国家利益豁免的资格。申请人声称，她旨在“ 在行政、财务发展和人力资源方面提供专业服务，通过在美国的创新影响商业领域 ”。申请人强调其教育背景和作为业务经理的丰富经验，并声称她将利用其业务经理经验帮助美国的中小型企业提升运营、实现更高的生产力和盈利能力、创造收入并创造就业机会。申请人提交了简历、职业计划和推荐信，以强调其在财务和商业管理方面的教育和经验。此外，记录中还包括一家位于马萨诸塞州的公司出具的意向书，表示因申请人的工商管理经验而有意与其合作。

在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，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。 ”Id. 本办公室还指出，“ 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影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。在此，尽管本办公室认可申请人的证据和主张，但本办公室认定，申请人未能表明其拟从事的事业足以超越其雇主范围，在更广泛的层面上增进社会福利，从而达到表明国家重要性的程度。

虽然申请人声称她将通过促进就业创造、行业竞争力、供应链支持、技术采用、创业精神和企业社会责任来推动国家经济增长，但申请人未提供充分的信息和证据以证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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，记录未能确立申请人拟从事事业的影响将具有国家重要性。

第一项要件着眼于拟议事业本身，而非申请人。同上。申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能证明其拟开展的具体事业具有重大潜力

为美国工人创造就业，或以其他方式为美国带来实质性积极经济影响。尽管申请人主张其拟议事业将为美国工人创造就业机会，并通过向美国公司提供定制化金融服务和市场洞察、同时维持与巴西市场的关系而对经济产生积极影响，但她并未提交证据表明其事业给地区或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的程度。同上，第890页。

申请人主张其拟议事业将帮助美国公司成长和扩张，并坚持认为这将导致对熟练专业人员的需求增加以及在各个行业创造就业。她认为其拟议事业将通过改善中小企业融资渠道的努力来增进社会福利。虽然她的事业可能直接影响其雇主和潜在客户，但证据并未表明这些益处如何能波及整个金融行业，或产生如此广泛的影响以致影响经济或创造大量就业。

申请人声称其拟议事业“ 具有重大国家重要性，并与 ”国家和政府倡议“ 高度一致 ”。如前所述，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，我们着眼于“ 外国人拟开展的具体事业 ”。同上，第889页。在此，申请人未能充分解释帮助将雇用她的个别公司和客户如何能产生广泛层面的影响，达到国家重要性的水平。在没有提供证据佐证的情况下，声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响是不够的。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

申请人宣称金融领域目前面临人才短缺，她将利用自身经验和技能对行业产生实质性影响，帮助弥合技能差距。需要注意的是，商业管理者和商业专业人士的短缺并不使申请人的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。申请人进一步指出，她在银行和金融领域拥有广泛经验和专业知识，使她对该国具有宝贵价值。尽管个人的经验、资格、贡献和成就是重要的，但在Dhanasar第一项要件的语境下则属错位。申请人所称的广泛经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟议事业——是重要的，但对Dhanasar第一项要件——某项具体的、前瞻性的拟议事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性——则不重要。见同上，第888-91页。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于案卷中的文件未能确立其拟议事业的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在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对以下问题的裁决 ”

“对其所达结果不必要的”问题作出认定）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。