JUN292021_02B5203 · 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：15382022 日期：2021年6月29日

对德克萨斯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）

申请人是一名金融分析师，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（即工作邀请要求）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)。

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等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。

在上诉中，申请人主张其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（de novo review），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，因此需要另行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……合格移民，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。

虽然该法及相关法规均未界定“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既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，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。在确定拟从事的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从事的事业转向外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，总体权衡，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 可评估如下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟从事的事业，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；以及外国国民贡献中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起来表明，总体权衡，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 批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

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；以及外国国民贡献中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起来表明，总体权衡，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

在本案中，申请人最初的“职业计划与陈述”称，其拟从事的事业“是担任金融分析师，就如何成功发展、实现目标并保持盈利向美国公司提供建议”。在回应审理主任的证据请求时，他补充称，他将“特别专注于金融分析和外国直接投资，同时增强美国金融市场，并促进美国与拉丁美洲之间有效的跨境运营”。

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，申请人已证明拟从事的事业满足 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] 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]如果复审裁判机构认定，初审法官或听证官已充分面对并正确解决了事实及由此得出的评价性判断，则该裁判机构可自由直接采纳这些认定”，前提是该裁判机构的命令反映出对案件的个别关注）。

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“外国国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性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。”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从事事业的国家重要性。然而，申请人的专长和

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

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“ 将焦点从拟从事的事业转向外国国民 ”。同上 at 890。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。

申请人还依赖所提交的关于其行业的报告和文章，并作出笼统断言，例如其“ 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 ”。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，因为其不仅增强了其所服务的公司和客户的财务目标，还为整个市场参与者带来了大幅的经济解决方案，例如商业运营、商业交易、投资以及整个美国经济 ”，但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，或否则对我国产生实质性的积极经济影响。在没有关于其未来工作直接可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示申请人事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到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，因为其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议事业能够充分延伸至其雇主和客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业。其也未证明其拟议开展的具体工作提供有助于金融进步的原创创新，或否则对其领域具有更广泛的影响。基于所有这些理由，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确立其拟议事业的国家重要性，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。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决所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)（在申请人否则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

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否则理应作为自由裁量事项获得国家利益豁免。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

5