MAR172022_07B5203 · 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：19999017 日期：2022年3月17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）

申请人寻求被归类为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2类别所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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类别的资格，但她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，申请人提交了证据和一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (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签证类别的资格，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。由于该类别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要求符合国家利益。

本法第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，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(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、专业或商业领域的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分析框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2类别资格后，USCIS可行使裁量权，1 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(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议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家重要性，侧重于该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重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将重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努力中的成功记录；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，总体而言，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可评估以下因素：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，总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

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属裁量性质）。

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

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类别的资格。上诉中的问题是申请人是否已证明豁免工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。3

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，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内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，第890页。

在审理主任面前的记录中，申请人主张她将在银行业从事其事业，在B-（一家大型美国银行机构）担任管理职位。在其2021年1月的信中，她对其事业描述如下：

[M]y goal is to help [B-] develop our employees to be great bankers, so they can help as many Americans as possible in their financial lives .... I want to use my Human Resources knowledge to show them they can make a difference at their home, at their work, at their community and if we each do a little, we will be able to achieve so much together. ...
（我的目标是帮助[B-]将我们的员工培养成优秀的银行家，以便他们能在财务生活中帮助尽可能多的美国人……我想运用我的人力资源知识向他们表明，他们可以在家庭、工作和社区中有所作为，如果我们每个人都做一点，我们就能共同实现很多……）

申请人强调她擅长培养员工，将其许多下属转变为组织内独当一面的领导者。她还叙述了她如何教导客户做出更好的财务决策，以便他们能够“ 实现美国梦 ”，以及她如何通过其作为客户关系经理的工作使雇主增加收入，从而积极影响美国经济。申请人还提供了推荐信及其工作成果的证据，这些成果是她在担任银行家以及此前在酒店业担任管理职位期间产生的。审理主任否决了该申请，部分原因是认定申请人未能证明其作为银行经理的工作将如何产生超出其雇主及其客户所获利益之外的国家利益。他认定所提交的证据未能证明申请人拟议的就业活动将对该领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有可达到国家重要性水平的其他实质性积极经济影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在上诉中，申请人表示“ 来自我前任和现任同事及上司的推荐信，加上我工作中的一些文件[表明]我在所做的事情上很出色，这使我成为公司的宝贵资产。 ”例如，她的前任经理 I在其

3 尽管我们可能不会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。

信中表示，申请人在银行的职责是“与客户互动并管理其财务优先事项，包括开立和关闭账户、处理复杂的账户问题、帮助客户建立信用并养成积极的理财习惯。”虽然这封信和其他提交的证据表明申请人是一位模范的银行雇员，但证据未能充分证明她在银行业内的就业将具有国家重要性。

申请人还在上诉时新主张，她将作为A——一家跨国电子商务公司——的“配送服务合作伙伴”[DSP]创办自己的企业。她表示：

一旦我有了线路，我将开办一家小型公司，租赁20辆面包车，聘请律师，最重要的是，我将雇用40-50名员工来启动……我相信我会像我在[一家餐厅特许经营组织]和[B-]时那样成功。

然而，在提交上诉之前，申请人打算在银行业内从事一项作为美国银行机构经理的事业。她对其拟议事业的初始描述并未包括任何创办公司为电子商务公司提供DSP服务的计划。申请人在提交日期之后提出的关于成立新公司并将事业重点放在该业务上的修订计划，不能追溯性地确立资格。申请人必须在提交申请时满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已经提交的申请作出重大变更，以使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而不是寻求批准一项没有记录中的事实支持的申请。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来决定：(1) 该事业是否既具有实质性价值又具有国家重要性，以及(2) 根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位以推进该事业。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定她满足第一或第二项要件，也无法认定她已确立国家利益豁免的资格。我们注意到，审理主任在驳回申请时认定申请人已满足Dhanasar第二项要件。然而，鉴于上诉时提交的关于其拟议事业的证据不一致，我们撤回审理主任在此方面的认定。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。当另一个独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一和第二项要件，我们认定她未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。