MAY012020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7880537 日期：2020年5月1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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名金融应用顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她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，申请人提交了一份书面论证意见，主张她符合国家利益豁免的资格。

在这些程序中，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。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) 属于持有高级学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……属于持有高级学位或其同等学历的专业人士的合格移民，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将潜在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的外国人。

(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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请的分析框架。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，在申请人证明以下内容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级重要性；(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，实质性价值和国家级重要性，聚焦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级重要性时，我们考虑其潜在的未来影响。

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；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外国

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, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献中获益；以及该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作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。

关于申请人依据 Dhanasar 第一项要件提出的资格主张，她表示其拟议的“ 在美国的事业是利用她在[已隐去]金融领域的专家级知识，为联邦政府、公共部门及大型美国公司服务。[申请人]是专注于大型组织[已隐去]金融应用的顶尖[已隐去]专家之一。 ”4 她解释说，“ 她设计、验证并向公共部门和联邦机构展示[已隐去]软件解决方案。具体而言，[申请人]构建解决方案，使联邦机构和州政府能够符合业务要求。 ”她进一步陈述：

[申请人]领导一个由[已隐去]专家组成的团队，就[已隐去]产品的使用向客户提供建议，以帮助政府高效有效地组织和运作。她审查和评估业务需求，并提出降低成本和增加政府节约的解决方案。[申请人]向客户提供其专业知识，并以[已隐去]软件的形式展示解决方案。客户则购买产品并实施解决方案。

基于下文讨论的理由，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级重要性。

在确定国家级重要性时，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 ”。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级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 为回应审理主任的证据要求，申请人提供了一份 2018 年 9 月的[已隐去]就业核实文件，其中将其职位名称列为“ 高级销售顾问 ”，并将入职日期列为“ 1995年4月18日 ”。关于其“ 就业状态 ”，该文件将申请人列为“ 非在职——非在职日期：2016年8月12日 ”。此外，申请人提交了一份 2018 年 9 月来自[已隐去]（一家数据中心解决方案公司）的信函，其中说明：“ [申请人]是[已隐去]的业务分析员/[已隐去]解决方案分析员，专注于支持财务……[申请人]是[已隐去]云 ERP（企业资源规划）中实施现金管理、税务和固定资产模块的关键 IT（信息技术）资源。 ”由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于她在[已隐去]和[已隐去]职位的资料，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

某一特定领域。”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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家级重要性。”同上，第 890 页。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将为美国联邦政府节省“数十亿美元”，并且她提供了“一长串她曾为其提供咨询服务的联邦政府机构名单”。然而，记录中并未包含来自任何这些机构的支持性信息或证据，以佐证其关于该事业可归因的“数十亿美元”节省的主张。5

此外，申请人指出其教育背景、IT技能、项目管理能力、应用经济学知识、为I[已隐去]客户工作的20年经验，以及对“多份财务与会计指南发布”的贡献。6 然而，申请人的知识、技能和咨询经验属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转向外籍国民”。Id. at 890。此处第一项要件下的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主及其客户提供有价值的咨询服务，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将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其领域或国家的财政状况。

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 otherwise 为我们国家带来实质性的积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，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。因此，对其根据Dhanasar所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将无实际意义。

5 在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“外籍国民拟议开展的具体事业”。Id. at 889。然而，记录中未包含申请人即将为美国联邦政府机构开展项目的证据，或关于申请人计划在本国开展的具体财务咨询工作的其他信息。

6 尽管记录显示申请人被列为1990年代中期至2003年间多份产品用户指南的众多贡献者之一，但证据未显示该工作已被[已隐去]及其客户使用。

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，或作为自由裁量事项 otherwise 应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。