SEP022021_01B5203 · 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：17889271 日期：2021年9月2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分类所附工作要求进行国家利益豁免。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要求、从而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，我们将驳回上诉。

一、法律

要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，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

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，即属于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，即属于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) 工作要求豁免-

(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。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中确立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）可行使自由裁量权2，在申请人证明以下事项时批准国家利益豁免：(1) 外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 外国人处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作要求从而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，聚焦于外国人拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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，豁免工作要求从而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：鉴于外国人的资格性质或拟议事业，外国人获得工作机会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人的贡献中受益；以及外国人的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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求从而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批准或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

外国人获得工作机会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人的贡献中受益；以及外国人的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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

在本案中，申请人的拟议事业是“为美国个人和公司提供专业金融服务”。在上诉中，申请人表示他“已开始在美国为……一家成熟金融公司工作，以独立承包商身份提供服务”，并“还计划以咨询方式工作，扩大其财务能力的覆盖范围和范围，协助其他个人。”

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格。审理主任还认定申请人已证明拟议事业满足Dhanasar分析框架中第一项要件的实质性价值部分。审理主任的决定随后提供了充分说理的说明，解释申请人为何未满足第一项要件的国家重要性部分。

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

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“外国人拟从事的具体事业”。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具有国家甚至全球影响。”Id.。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重要性。”Id. at 890。

在上诉中，申请人再次依赖其在巴西的经验和过往职业成就来证明其拟议事业的国家重要性。然而，申请人的专业知识和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“将焦点从拟议事业转向外国人”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议工作的国家重要性。

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。

申请人还依赖提交的关于其行业的报告和文章，指出“ [在]2018年，金融业占美国国内生产总值的7.4%（即1.5万亿美元）。 ”然而，如前所述，为评估申请人的拟议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，申请人提出了多种主张，例如其事业“ 将广泛影响国家[并]产生重大的国家利益 ”，以及“ 将影响整个商业和金融生态系统，因为其服务的组织和潜在客户将通过参与金融和投资活动直接改善美国经济 ”。然而，除这些笼统陈述外，他未提供充分证据证明其拟议事业的可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，或否则为我国带来实质性积极经济影响。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对区域或国家经济带来的利益将达到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，因为这些活动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行业。他也未记录其拟从事的特定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，或否则在自由裁量权上应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。