SEP122022_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：22143862 日期：2022年9月12日

对内布拉斯加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）

申请人是一名财务高管，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。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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、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个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，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祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(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祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免-

(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，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移到该外国国民。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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行这一分析时，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，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 授予或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求从而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持有高等学位的专业人士资格，我们同意。我们还认定申请人已充分描述其拟议事业，且该事业具有实质性价值。然而，基于下述理由，申请人未能证明其满足 Dhanasar 分析下第一项要件的国家重要性部分。4

首先，我们注意到申请人部分依赖其在巴西的经验和先前职业成就来证明其拟议事业的国家重要性。申请人在先前职位中的专业知识和成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考虑因素，该要件“ 将重点从拟议事业转移到该外国国民 ”。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。

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，我们侧重于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。See 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。 ” Id. at 890。

在此，申请人提出了一些一般性主张，例如其“ 拟议事业……将因其专业活动的涟漪效应而产生显著的国家利益 ”，并且“ 还将积极影响美国的 GDP，从而影响经济 ”，但未提供充分证据证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性水平。例如，他未证明其作为财务高管拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人，或为我们的国家提供其他实质性积极经济影响。在没有关于其未来工作直接带来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。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了整个记录。

申请人还依赖涉及多个主题的行业报告和文章，包括首席财务官（CFO）的重要性、国际投资和贸易的好处，以及汇率对营业利润的影响。然而，如上所述，为评估申请人是否满足国家重要性要求，我们着眼于记录其拟议事业“潜在前瞻性影响”的证据，而非其职业或行业的重要性或经济利益。

尽管记录显示，申请人是一位经验丰富的财务高管，打算为其雇主提供有价值的服务，但他未提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的前景影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿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，记录未显示申请人作为财务高管的角色能够充分延伸至其雇主之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业。他也未证明其拟从事的特定工作提供有助于金融领域进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。基于上述所有理由，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能如Dhanasar先例决定第一项要件所要求的那样确立其拟议事业的国家重要性，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需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本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分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或酌情应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。