SEP172024_04B5203 · 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：33284468 日期：2024年9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（国家利益豁免）

申请人是一名服务团队经理，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士类别成员，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。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级学位的专业人士分类资格，但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。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 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基础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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作要求符合国家利益。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但本办公室在先例决定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。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使裁量权，1 对归类为EB-2类别的申请人授予工作邀请、并因此授予劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该

1 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）。

非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 综合权衡，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——实质价值与国家重要性——聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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，本办公室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该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室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工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，综合权衡适用因素，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业，该非公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，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及该非公民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。所考虑的每一项因素综合起来必须表明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

申请人拟在金融行业担任高管或类似高级管理职位。审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，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。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

审理主任认定申请人拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性，以及综合权衡，豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任否决其申请的决定与法律和政策不一致，且未得到记录中证据的佐证。申请人进一步主张，其已提交充分证据证明拟从事事业的国家重要性。虽然本办公室未逐一讨论每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

记录显示，申请人拟从事的事业是向美国金融行业提供其专业知识。具体而言，她打算在私人财富管理领域担任高管或

其他高级管理职位，任职于主要银行机构，如 。申请人解释称，她目前担任l 的服务团队经理，领导一个团队为超高净值客户处理投资，每位客户的净资产至少为3000万美元。

申请人强调了其为支持申请以及回应审理主任的证据请求而提交的证据，包括个人陈述、专家意见书、推荐信以及行业报告和文章，以强调所提交证据的充分性。专家意见书的作者广泛讨论了申请人的学术背景和在金融行业、尤其是财富管理领域的专业经验。作者强调，申请人的专业知识将直接且显著地影响美国，尤其是考虑到申请人在提供广泛金融服务方面的经验以及对这些服务日益增长的需求。尽管个人的经验、资格、贡献和成就具有实质意义，但在Dhanasar第一项要件的语境下则属错位。申请人所称的丰富经验对Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进拟从事的事业——具有实质意义，但对其第一项要件——某一具体的、前瞻性的拟从事事业是否既具有实质价值又具有国家重要性——通常不具实质意义。见 id. 第888-91页。此外，申请人必须证明其具体拟从事事业的国家重要性，而非该个人将从事的行业或职业的重要性。Id. 第889页。在此，申请人未能做到。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录申请人工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。虽然申请人主张其在金融服务行业工作的拟从事事业具有国家重要性，但申请人未提供充分信息和证据证明其拟从事事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，本办公室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. 第893页。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人拟在金融行业担任高管或类似高级管理职位的具体拟从事事业在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对美国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

申请人主张，其拟议事业将“ 对其雇主和与其共事的投资者产生积极影响，而且还会在国家和甚至国际层面上影响并惠及其它行业、就业水平以及整体社会福祉 ”。尽管我们认可申请人的主张及其为支持其申请而提交的证据，但我们认定，申请人未能证明其拟议事业能够将其利益充分延伸至其雇主和客户之外，从而在更广泛层面上增进社会福利并体现出国家重要性。仅声称某项事业具有国家重要性或将会产生广泛影响，而不提供证据佐证此类主张，是不够的。申请人必须以其主张提供相关、具有证明力且可信的证据支持。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010).

申请人提供了关于银行业和金融业的行业报告和文章，主张这些文件构成独立证据，凸显该国国家利益问题，而她的工作正可显著解决这些问题。如前所述，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。相反，我们关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889. 因此，申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性，而她未能做到。

申请人主张，通过为其客户管理和投资大量资本，她将在资本配置中发挥关键作用，她认为这推动经济增长。申请人进一步主张，通过将资本导向具有高回报潜力的企业和项目，她可以支持其扩张和增长，她声称这最终将带来就业创造并刺激地方经济。然而，申请人未能充分解释她将如何积极影响美国经济并创造直接和间接就业，从而在广泛层面上推动美国经济达到国家重要性的水平。在没有证据预测可归因于申请人拟议事业的美国经济影响或就业创造的情况下，仅声称拟议事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平，是不够的。Id. at 890.

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于案卷中的文件未能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在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必需的问题作出认定”）；另见 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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。