AUG112021_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：11105896 日期：2021年8月11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分类所附工作要求及国家利益豁免。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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，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。本法第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、艺术或商业方面具有特殊能力，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。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面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）可作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 总体权衡，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，实质性价值和国家重要性，聚焦于该外国国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，总体权衡，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

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

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，总体权衡，豁免工作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持有高等学位的专业人士资格。尚待确定的剩余问题是，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认定，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。4

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人声称其打算在美国继续从事建筑领域的工作。申请人目前受雇于 C-（一家建筑设计公司）担任设计师，在那里他“ 一直支持公司的项目，以在[马里兰]扩建和建造三处医疗设施。 ”他进一步论述其拟议事业如下：5

理想情况下，随着本申请的批准，我将在我公司成长为高级设计师职位，并为改进美国土地建筑建造技术作出贡献。我的工作将带来经济增长，并将吸引当地专业人士加入我的项目。通过我的项目，我将建立商业活动，为美国和巴西之间、以及美国和葡萄牙之间打开大门并带来新业务。6 这将在地方和国家层面帮助经济。

我可以利用我的专业知识参与任何建筑项目阶段，无论是地方、国家还是国际层面；利用我的专业网络和知识为我公司[C-]吸引新业务；[并]为我公司的客户交付高质量项目。

记录包括关于建筑绘图员和建筑师就业前景、美国对建筑师的需求、医院作为其社区内经济驱动力的影响、高性能医疗基础设施对美国的重要性，以及建造能够抵御自然或人为灾害的医院的需要等信息。此外，申请人提供了讨论成为建筑绘图员或建筑师指南的文章。因此，记录显示申请人拟议的建筑绘图员工作具有实质性价值。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人提交了证据以确立其符合申请中所寻求福利的资格。虽然我们可能不会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。
5 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作要求。
6 值得注意的是，申请人未进一步解释或记录其在美国建筑领域的工作将如何“ 建立商业活动，为美国和巴西之间、以及美国和葡萄牙之间打开大门并带来新业务 ”。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们考察拟从事事业的“ 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，或具有其他重大积极经济影响，例如在經濟蕭條地区，则很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在上诉中，申请人强调他“ 在房地产、医疗保健、建筑和建筑设计等领域拥有超过十（10）年的逐步递进经验 ”，并提及他通过建筑领域学位所获得的知识。申请人通过多年就业获得的经验及其在该领域的学术追求，涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转向该外国人 ”。同上，第890页。此处的问题是，他拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其“ 事业领域包括医疗保健设施的设计和建造，这些设施在社会和经济层面对国家至关重要。 ”他还主张其事业“ 将因其专业活动的涟漪效应而为国家带来重大积极的社会和经济机会。 ”申请人进一步表示，通过其在该领域的工作，他“ 将创造社会和经济机会，当这些机会被行业内其他公司实施时，将最大化商业收入，并最终在全国层面增加美国的资金流动，从而促进美国国内生产总值（GDP）。 ”

为评估申请人的拟从事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。申请人的陈述反映其意图受雇为建筑绘图员，并寻求最终成为建筑事务所的高级设计师，但他未提供充分信息和证据以证明其拟从事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。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟从事事业足以超越其雇主及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国医疗保健行业。

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，或为我国提供其他重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人参与建筑设计项目为美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟从事工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未证明其拟从事事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

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，或在自由裁量权下应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。