# AUG112021_08B5203 · 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

案卷编号：11283617
日期：2021年8月11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）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及对此EB-2分类所附工作要求申请国家利益豁免。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。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。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……合格移民，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、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上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。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

虽然该法及相关部门规章均未界定“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，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，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，我们考虑其潜在预期影响。

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，权衡之下，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。在每一案件中，所考虑的因素

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裁量性质）。

综合考虑后必须表明，权衡之下，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。4 尚待确定的其余问题是，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，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具有实质性价值和国家重要性。5

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其是“ 一名反恐安全专家……目前担任 I I ~----------____， ”并主张其“ 准备运用其专长加强美国国土安全。 ”为此，其在相关部分描述其预期事业如下：

[申请人]认为美国是其能够最有效、最有成效地运用其在反恐；安全管理；军事通信；现代信号通信；危机沟通、响应和支持；冲突管理、调解和谈判；和解进程；以及员工监督方面专长的国家。

为实现[美国]国家安全目标，其承诺支持以下优先行动：挫败恐怖阴谋、接受指挥、消除恐怖分子安全庇护所、切断力量来源、分担责任，以及在社区中打击激进化 and 招募。

申请人主张“ 其经验和专长使其有资格为政府援助或安全机构提供支持和咨询，例如 USAID 和美国国务院外交安全局及反恐局，或为国土安全部。 ”申请人进一步补充称，“ [申请人]很有可能继续其在l f的雇佣。 ”

审理主任签发了补充证据请求（RFE），要求详细描述申请人的拟议事业，并指出若申请人计划从事多项事业，其应提供关于每项事业计划的信息和证据，并说明其时间将如何在各项事业之间分配。作为回应，申请人提供了额外文件，例如推荐信、讨论国家安全问题的文章，以及

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人拥有I !l Jniversity的安全管理硕士学位。
5 申请人提交了证据以确立其符合所寻求福利的资格。虽然我们可能未讨论每一份提交的文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

涉及国家安全关切问题的政府报告。虽然其重申了可能工作的一些一般领域，例如再次指出“ 申请人很有可能继续其在I l的雇佣 ”，但其未提供详细解释和文件以识别和描述其将从事的具体事业。在否决申请时，审理主任认定申请人未充分识别其拟议事业，因此其不符合 Dhanasar 的第一项要件。我们同意。

申请人列出了一份高层级的总体领域清单，称其可能在这些领域协助遏制恐怖主义和促进美国国家安全的工作（例如：安全管理；军事通信；现代信号通信；危机沟通）。例如，他表示自己可能为政府援助或安全机构提供支持和咨询，例如美国国际开发署（USAID）和美国国务院外交安全局及反恐局，或为国土安全部提供支持和咨询。然而，一般性地描述广泛的经验和知识领域，并仅声称申请人可能支持联邦机构或为其提供咨询，不足以确立其拟议事业，也不足以确立该事业将具有重大价值和国家重要性。他还在其RFE答复中以及在上诉中表示，他已受雇于总部位于[已隐去]的L_____ __,...__,_.....LJ..>.i.l..L...L.u.u.L.l.L.1.....1.J.LL'''''''''~，因此他“ 已受雇于一家在美国具有实质存在的__ _____ __雇主。 ”然而，他未以足够细节讨论其受雇于l I ._____ _.I如何同时体现重大价值和国家重要性。

申请人还备选主张，他可能专注于“ 将有利于FEMA 6履行其使命的通信事务 ”。他在其RFE答复中指出，“ 应急管理属于国土安全部的职责范围，该部表示灾害应对和建设韧性是其首要优先事项之一。 ”尽管如此，在没有更多细节的情况下，申请人尚未确立其拟议事业的具体性质，足以使我们判定其在美国的工作将具有重大价值和国家重要性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定。Id. 申请人在此未做到这一点。

在上诉中，申请人提交了一封来自P-M-博士的意见函，其为a~._ __ __大学政治学教授，该教授得出结论认为申请人“ 满足[Dhanasar]第一项要件，因为其拟议就业处于一个既具有重大内在价值又具有全国范围的领域（安全）。 ”该教授似乎部分地将Dhanasar第一项要件中的资格要求与我们先例决定Matter of New York State Dep't of Transp.（“ NYSDOT ”），22 I&N Dec. 215中提出的框架相混淆。7 如前所述，在宣布Dhanasar框架时，我们撤销了NYSDOT。8 在此，申请人依赖该教授的结论，即申请人可基于某一特定领域的重大内在价值和全国范围而满足Dhanasar第一项要件，这一依赖是错误的。

6 联邦紧急事务管理局（FEMA）是美国国土安全部的一个组成部分。

7 NYSDOT框架首先考察申请人是否已证明其就业领域具有“ 重大内在价值 ”。Id. at 217。其次，申请人必须确立个人努力所产生的任何拟议利益将具有“ 全国范围 ”。Id. 最后，申请人必须证明如果要求该外国国民获得劳工证，国家利益将受到不利影响。Id.

8 见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。

该教授还讨论了申请人在先后受雇于l I和后来的I I期间通过各种军事和安全相关任务所获得的专业知识。然而，申请人通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国国民身上 ”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有重大价值和国家重要性。尽管该教授认为申请人的“ 反恐工作无比宝贵，其教育背景令人印象深刻，其未来成就的前景不可否认 ”，但他未充分识别、分析或讨论申请人在美国的预期事业。9

基于这些原因，我们认定该教授的信函对于确立申请人在Dhanasar第一项要件下的资格不具有证明力。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某一意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 为简洁起见，我们将不讨论该教授分析中的其他缺陷。

此外，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。尽管审理主任在其RFE中要求提供，申请人未提供足够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。我们认定记录未显示申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响其领域或更广泛的美国安全利益。

申请人也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，或否则为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因于的任何预期美国经济影响的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人咨询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。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。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体拟议事业来确定（1）该事业是否同时具有重大价值和国家重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国国民是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的足够信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例的第一项或第二项要件。因此，

9 同样，申请人提供了来自现任和前任同事的推荐信，这些信件概述了他的工作成就并提出一般性陈述，声称其服务将有益于美国。尽管写信人高度评价申请人，但所提交的信件未提供关于申请人将从事的具体事业的足够信息，也未根据Dhanasar第一项要件解释其拟议工作的国家重要性。

他未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。

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，我们认定其未确立其符合资格或否则作为裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。