AUG122021_03B5203 · 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：11271452 日期：2021年8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（job offer requirement）的国家利益豁免。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（Director）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（brief），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（de novo review），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（exceptional ability）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)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其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

教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的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)中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立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授予国家利益豁免，若申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（endeavor）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；且(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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向外国国民本人。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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来，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。有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的实质性价值和国家重要性。4

关于其依据Dhanasar第一项要件主张资格，申请人表示其“目前”在[已隐去]担任安全官，并主张其“希望运用其专长加强美国的国土安全”。他对其拟议事业的相关描述如下：

[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；安全风险评估；情报收集；武装团体趋势；民族冲突；冲突解决；维和；解除武装、复员和重返社会方面专长的国家。

[他]已准备好为任意数量的联邦机构提供咨询或政策建议，例如USAID和美国国务院人口、难民和移民事务局……

申请人进一步主张“其经验使其有资格在联邦、州和地方机构或执法部门[或]众多安全机构工作”，例如“联邦调查局、联邦监狱局或美国法警局”。

审理主任在否决决定中认定，受益人在上述领域内的拟议工作具有实质性价值。然而，我们撤回审理主任关于申请人已证明其拟议事业实质性价值的认定。Dhanasar第一项要件要求同时证明实质性价值和国家重要性，其聚焦于外国国民拟从事的具体事业。综合考虑全部证据，记录未能证实申请人的具体事业。

申请人列出了美国国家关切的多个领域的高层级清单（例如反恐、维和、重返社会和冲突解决），但未充分描述其拟议事业。例如，申请人表示其已准备好提供

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。

政策建议或咨询服务给联邦机构，“ 关于威胁美国援助工作者的现有民族对立和其他冲突 ”。然而，概括描述广泛的经验和知识领域，并仅声称申请人可能与联邦机构进行咨询或提供建议而无证据，不足以确立其拟议事业，也不足以确立该事业将具有实质性价值和国家重要性。申请人在对审理主任补件通知（RFE）的答复中以及在上诉中表示，其已受雇于[已隐去]，因此其“ 已受雇于在美国具有实质性存在的[已隐去]雇主 ”。然而，其未充分详细讨论其在[已隐去]的就业如何证明实质性价值和国家重要性。[已隐去]

申请人还另主张，他可能为地方、州或联邦执法机构工作，或为从事公共安全或警务活动的“ 众多安全机构 ”工作，其实质内容在案卷中未获充分描述。他在RFE答复中指出，“ 美国经历了暴力公众示威的激增，这需要安全专家的知识和有经验的警察……这凸显了公共安全领域需要有才能的专家，以维持我们和平的生活方式和我们的经济繁荣。 ”然而，在没有更多关于其公共安全和警务专业知识以及他将如何在美国运用这些知识的信息的情况下，申请人未能充分确立其拟议事业，足以使我们认定其在美国的工作将具有实质价值和全国重要性。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P-M-博士的意见书，他是政治学教授，任职于~,_ ___ ___大学，他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实质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Matter of New York State Dep't of Transp.（“ NYSDOT ”），22 I&N Dec. 215中提出的框架相混淆。5 如前所述，在宣布Dhanasar框架时，我们撤销了NYSDOT。在此，申请人依赖该教授的结论，即申请人仅凭某一特定领域的实质内在价值和全国范围即可满足Dhanasar第一项要件，这一依赖是错误的。

该教授还讨论了申请人在其先后受雇于[已隐去]警察部队和后来受雇于[已隐去]期间通过各类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人身上。 ”26 I&N Dec. 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实质价值和全国重要性。尽管该教授认为申请人“ 打击恐怖分子的工作是无价的，其教育令人印象深刻，

5 NYSDOT框架首先考察申请人是否已证明其就业领域具有“ 实质内在价值 ”。22 I&N Dec. 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对该外国人进行劳工证认证，国家利益将受到不利影响。Id.

以及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。6

基于这些理由，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，如果意见与案卷中其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。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全国重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在没有更多关于申请人将从事的具体事业的细节的情况下，我们认定他未提供充分信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。

申请人也未证明其拟从事的具体事业具有全国重要性，例如具有雇用美国工人的重大潜力或对我国具有实质积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因于的任何预计美国经济影响的充分证据的情况下，案卷未显示申请人咨询项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质积极经济影响”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，我们必须依赖具体的拟议事业来确定（1）其是否既具有实质价值又具有全国重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国人是否处于良好地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息，我们无法认定其满足Dhanasar先例的第一项或第二项要件。因此，他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，我们认定他未确立其符合资格或作为裁量事项另行值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 同样，申请人提供了现任和前任同事的推荐信，这些信概述了他的工作成就并提出一般性陈述，主张其服务将有益于美国。尽管写信人高度评价申请人，但所提交的信函未提供关于申请人将从事的具体事业的充分信息，也未解释其拟议工作在Dhanasar第一项要件下的全国重要性。