JAN312020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：6060323 日期：2020年1月31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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名历史建筑师，寻求作为持有高级学位的专业人士类别获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。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及随后的动议，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所需的工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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，即作为高级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) 属于持有高级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……符合条件的移民，其属于持有高级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利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求的豁免——

(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)项关于外国人在美国科学、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分析框架。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从事的事业；以及 (3) 权衡之下，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，聚焦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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的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从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识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，豁免工作要求从而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从事的事业，该外国国民获得工作机会或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

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授予或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格的美国工人可以获得，美国仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献中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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，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作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人表示其打算继续从事旨在修复和保护政府和宗教建筑的工作。她称其拟从事的工作包括“ 担任建筑改造的历史顾问 ”，为____ _____ ~ __ ___._美国委员会
I, ~- 申请人进一步解释称，她计划就I I文化元素为其多个社区中心提供咨询，包括：.___ _. 食品教育中心、社区服务中心、I I信仰中心与博物馆等。 ”记录中包括一封来自I !主席I l的信函，请求申请人提供服务，“ 为改造I 其建筑提供概念设计咨询，参照
L___J文化元素，包括协调实施、与供应商和承包商联络以确保最终成果的质量；以及定制设计I _ 展览展示。 ”4 1 , I 进一步指出，I I“ 拥有五栋商业建筑，面积75,000平方英尺，位于I I大都市区。 ”
此外，申请人提供了一封来自I ,I 资深考古学家、I I
I I遗产与历史保护部门的信函，称申请人和一位同事正在被考虑参与一个涉及“ 约建于1935年的I I学校 ”的项目。其请求他们协助“ 记录三栋现存历史I I建筑，特别是302号楼，该楼有建筑装饰作品，我们希望在拆除前予以保护和记录。 ”她还寻求“ 关于再利用这些拆除后可获得的材料的建议，并将其再利用于我们新建筑的建设。 ”

记录中包括来自国家建筑科学研究所关于历史保护的文件、国家历史保护信托基金会讨论美国文化遗产旅游的报告、来自其网站关于建筑史学家学会的信息，以及一篇来自美国历史与艺术品保护研究所关于文化保护的文章。申请人还提交了关于保护I I文化价值的文章

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请豁免工作要求，其无需拥有来自特定雇主的工作机会。但是，我们将考虑关于其当前和预期职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

文物、艺术在美国社会中的关键作用、国家人文基金会的设立，以及与历史保护相关的经济影响。此外，记录中还包含一篇关于由美国联邦教育局资助的学校所面临问题的文章，以及关于[已隐去]中心（伊利诺伊州）开业及其社区项目的信息。
申请人还提供了1935年《历史遗址法》的文本、一篇提供拯救老旧建筑实际理由的博客、国家史迹名录展示各类住宅的网页、一篇关于保护历史建筑并使其可持续的价值文章，以及关于建筑历史学家职业的信息。因此，记录显示申请人拟为[已隐去]和[已隐去]学校从事的改造与保护咨询工作具有实质价值。

此外，申请人提交了[已隐去]的推荐信，她声称这些信件表明其拟议工作具有国家重要性。5 例如，[已隐去]，一位退休的房地产开发商，断言申请人“ 对美国文化怀有兴趣 ”，并且“ 她的文化敏感性、建筑才华和项目管理技能相结合，有潜力为修复和保护濒危的美国历史[已隐去]纪念碑作出重大贡献。 ”同样，[已隐去]，[已隐去]大学的一位艺术史教授，表示申请人的“ 基于学术研究重现设计的技能……具有普遍相关性，可以应用于任何特定的文化环境。[申请人]因此将能够为保护美利坚合众国的文化遗产作出贡献，并且无疑将成为国家的宝贵财富。 ”类似地，[已隐去]，[已隐去]大学的副教授，主张申请人的项目“ 为子孙后代的利益保护历史建筑 ”，并且“ 对美国具有重要性 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。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。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大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。 ”同上，第890页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的文件反映其意图为[已隐去]和[已隐去]学校提供有价值的建筑改造和历史建筑咨询服务，但她未提供充分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，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们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议事业能够充分超越其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国文化利益。

5 我们仅讨论这些信件中的样本，但已审查并考虑了每一封信件。

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显著潜力，或 otherwise 对我国提供重大积极经济影响。由于缺乏关于其未来为[已隐去]和[已隐去]学校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“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，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，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。