JUN142018_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

案件编号 T-S-S-
日期：2018年6月14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名环境经济学家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求作出国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，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) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了表格 I-140，即外籍工人移民申请，认定申请人未能确立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，申请人提交了额外证据，并主张其根据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。此外，他主张审理主任施加了过高的证明标准。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据标准确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

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

Matter of T-S-S-

要求该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邀请要求符合国家利益。

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，即属于持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法或相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在确立 EB-2 资格后，USCIS 可酌情在满足以下条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值和国家重要性，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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项条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，我们考虑以下因素，包括但不限于：该个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现

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)。

。

Matter of T-S-S-

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利益。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行这一分析时，USCIS 可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟从事的事业，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，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

尽管审理主任未予处理，但记录表明申请人符合持有高级学位的专业人士成员的资格。证据显示，他于 1979 年在加利福尼亚州的 [已隐去] 获得经济学和工商管理文学学士学位。此外，申请人提供了其前雇主 [已隐去]、[已隐去] 和 [已隐去] 的信函，表明他拥有至少五年逐步提升的学士后专业经验，根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 的规定，等同于高级学位。4

有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii) 的规定在相关部分指出，“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交表格 ETA-750B，即外国人资格声明，一式两份。 ”否决决定指出，“ 由于申请人未提交这一所需证据，USCIS 必须否决表格 I-140。 ”在上诉中，申请人提供了一份经适当签署并完整填写的 ETA-750B 表格。因此，审理主任关于该问题的认定被撤回。然而，如下文所述，我们认定申请人未根据 Dhanasar 中规定的分析框架确立国家利益豁免的资格。

2 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 记录包括一封 2000 年 3 月的 [已隐去] 信函，其中指出：“ 2000 年 2 月，[已隐去] 继承了我们公司位于沙特阿拉伯王国 [已隐去] 的外地办事处的运营，以及对当地员工记录的管辖权，其中包括[申请人]。 ”
4 作为其逐步提升的学士后经验的进一步证据，申请人提供了与 [已隐去] 和 [已隐去] 油田相关事件的时间线、[已隐去] 在 [已隐去] 的 [已隐去] 的公司概览，以及一篇关于 [已隐去] 及其在波斯湾溢油响应活动的文章。

。

Matter of T-S-S-

A. 拟从事事业的实质价值和国家重要性

在表格 I-140 第 6 部分“ 关于拟从事就业的基本信息 ”中，申请人将其职位名称列为“ 海洋环境专家 ”，并表示他将“ 就与海洋环境保护相关的问题提供咨询。 ”此外，申请人主张其打算作为环境经济学家“ 向私营公司和政府机构提供咨询服务 ”。他进一步指出：

作为一名顾问，[申请人]希望与美国各地的民间组织、学术界和私营部门合作伙伴接触，以传授他在知识管理领域的知识和经验，即管理知识产品和培训活动，以改善环境经济学中的最佳实践，特别是环境变化政策的经济工具；经济估值；环境改革的政治经济学；以及环境干预措施的影响评估。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确"外国国民拟从事的具体事业"。!d. 第889页。然而，记录中并未包含申请人在美国拟议项目的证据，也没有关于申请人将在美国从事的具体咨询工作的其他信息。在驳回申请时，审理主任指出，申请人未提交其拟议事业的详细描述以及证明其具有实质价值和国家级重要性的证据。

在上诉中，申请人未就该要件提供额外证据或论证，记录也不支持认定其满足该要件。为满足国家级重要性要求，申请人必须证明其工作的"潜在预期影响"。申请人未提供充分信息以证明其拟议的顾问工作所产生的影响达到足以确立其事业具有国家级重要性的水平。5 例如，他未充分解释或证明其未来作为顾问的工作将如何影响石油行业或环境经济学领域。记录也未显示，例如，申请人拟从事的具体工作将提供原创性创新以推动上述行业，或在其领域具有更广泛的影响。由于申请人未证明其具体事业的预期影响支持国家级重要性的认定，他未满足Dhanasar框架的第一要件。

B. 处于有利地位以推进拟议事业

第二要件将焦点从拟议事业转向申请人的资质。6 申请人提交了其学历记录、来自 的"工作记录证明"以及一份

5 在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。!d. 第893页。
6 申请人称其"环境事务方面的工作始于1991年，并持续至其从

。

Matter of T-S-5-

来自 的讨论其工作经历的函件。此外，申请人提供了两张照片，表明他参加了1991年 的会议、其 名片的副本，以及其来自 的"服务终止证明"（2002年8月）。关于其资质，申请人称：

[申请人]在 '工作了35年（包括他在美国攻读学士学位的四年），展现了[原文如此]可证明的过往成就记录。凭借其对美国文化和阿拉伯文化的了解，以及流利的英语和阿拉伯语能力，他已证明有能力影响其整个专业领域。曾为世界上最大的石油公司工作……在其石油生产的各个层级，[申请人]确实是少数对这类经济和环境问题拥有广度和深度理解的人士之一。

虽然来自 的"工作记录证明"和来自 的函件表明申请人在材料定价、库存管理以及财务报告和分析（为海事和航空部门）方面具有经验，但记录并未显示这些过往经验使其处于有利地位以推进其旨在创办环境经济学咨询服务机构的拟议事业。记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的充分兴趣，以证明其处于有利地位以推进其拟议的咨询业务。证据也未显示申请人的企业经营往绩、未来活动计划以及建立公司的进展达到使其处于有利地位以推进拟议事业的水平。基于这些原因，他未证明其满足Dhanasar框架的第二要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。由于申请人未证明其拟议事业的国家级重要性，也未证明其处于有利地位以推进其事业（这是Dhanasar框架第一和第二要件的要求），他不符合国家利益豁免的资格。因此，讨论第三要件下的权衡因素将没有实际意义。

III. 结论

/
由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三个必要要件，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项应获得国家利益豁免。

于2002年9月。根据申请人的ETA-750B表格，他自2002年9月起未受雇。

Matter of T-S-S-

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of T-S-S-, ID# 1365037 (AAO 2018年6月14日)

ti