MAR172022_06B5203 · 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：20453567 日期：2022年3月17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）

申请人是一名研究分析师，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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯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举证责任。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邀请要求符合国家利益。

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，即属于持有高等学位或其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、文化或教育利益或美国福祉，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之外国人。

(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。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[1]授予国家利益豁免，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从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——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，豁免工作邀请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：鉴于该外国国民资格的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所涉及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] 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

记录表明申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。[3] 有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请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。

在提交申请时，申请人担任_____的“研究分析师III”。关于申请人的研究职责，记录中包括一封来自I_____I研究主任的信函，其中指出申请人的工作涉及“理解和预防少年拘留设施中的累犯和袭击行为。”[4]

关于其在Dhanasar第一项要件下符合资格的主张，申请人在回应审理主任的证据请求（RFE）时表示，其拟从事的事业涉及在I_____I开展与少年拘留和少年司法系统相关的研究。他主张其拟从事的“工作正在帮助该部门履行其使命：‘将每个青少年安置在正确的地方、正确的项目中。’”申请人解释称，其工作包括开发“工具以正确识别和分类”I_____I系统中的“年轻人”，并“核实从此类工具获得的建议是否得到遵循”。他还表示，其计划分析“在I_____I州”的累犯变量，“例如与儿童与家庭部（儿童保护服务）的接触、帮派参与或隶属关系、家庭构成类型、父母教育水平、家庭收入水平以及释放后的学校参与情况”。申请人进一步表示，其拟从事的事业包括揭示“I_____I袭击事件背后的驱动因素”，并提出“旨在减少或预防未来袭击的政策变更”。此外，他表示计划调查“在I_____I住宿设施中观察到的袭击或暴力行为是符合输入理论，还是可以更好地用输出理论来解释”。

此外，申请人主张其研究可以“同样适用于其他州”。他声称其“计划是将我们的研究范围扩展到全国其他少年机构。这样做有助于揭示驱动美国年轻人累犯的因素，并帮助制定旨在打击这一现象的政策”。他还主张，其打算“评估涉及其他州立设施中少年司法系统的少数群体[原文如此]的累犯风险”。然而，申请人未提供来自I_____I或I_____I以外其他州机构的证据，以佐证其关于拟从事事业潜在前瞻性影响的主张。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 申请人于2010年获得_____大学经济学理学硕士学位。

[4] 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其职位的信息，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框架的要求。

记录中包含一封来自I __临床服务主任I __的支持信，信中称：“ 在该机构工作期间，[申请人]能够分析该部门可用的数据，以考察与青少年在我们照护下表现如何相关的因素……他目前正在研究先进的建模技术，这将为我们对这些因素的理解增添更深入的洞见。 ”I __进一步指出，申请人在I __的工作“ 既有利于该机构，也有利于本州，因为我们致力于为青少年提供资源和支持，使他们离开该部门照护时成为亲社会的成年人 ”，但她并未讨论申请人拟议事业在I __及其所支持的青少年之外的更广泛影响。

同样，来自I __的信函指出，申请人为I __所做的工作涉及分析“ 我们少年设施中现行育儿和重返社会项目的有效性 ”，以及管理“ 来自内部和外部利益相关者的数据请求 ”。此外，I __表示，申请人受命调查I __设施中“ 驱动少年袭击行为背后的因素 ”，并提出“ 纠正性和有效的行动 ”。虽然I __断言申请人的工作“ 有可能为青年服务部及我们所服务的人群带来益处 ”，但他并未详细阐述申请人事业在I __及其所服务的青少年之外的更广泛影响。
来自I __和I __的支持信主要侧重于申请人的技能、知识和过往工作经验，而非其拟议事业的国家重要性。申请人在其领域的技能、知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。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。申请人提交的上述信函未包含充分的信息和解释，记录中也没有足够的佐证证据，以表明其拟议工作在社会服务领域具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未提供支持性证据表明其事业在其领域“ 将具有更广泛的影响，或国家或全球影响 ”。此外，审理主任表示，申请人未证明其拟议工作“ 具有雇用美国工人的重大潜力 ”、带来“ 实质性的积极经济效应 ”，或“ 将广泛增进社会福利 ”。

在上诉中，申请人提交了一封信函，重复了其在回应审理主任补件通知时提供的信息，但他并未具体指出审理主任裁决中的任何法律结论错误或事实陈述错误。他主张，根据Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)，豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证，符合国家利益。然而，2016年12月，我们的Dhanasar先例裁决废止了NYSDOT框架。
上诉材料包含两份报告，标题为I __和

然而，这两份报告并未证明申请人拟议事业在I __之外更广泛层面上的预期影响

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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内具有国家甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。 ”Id. at 890。

为评估申请人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。虽然申请人的陈述反映其意图为I __提供有价值的研究分析服务，但他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，我们认定申请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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人拟议事业将在足够程度上超越I __，以与国家重要性相称的水平影响社会服务领域或更广泛的社会福利。

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，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济效应。在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因于任何预计的美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示其项目对美国区域或国家经济带来的益处将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济效应 ”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。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。

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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权上以其他方式应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一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。