MAY092022_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：19978178 日期：2022年5月9日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名招聘顾问，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，以及针对附属于此 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合高级学位专业人士或特殊能力个人的分类资格，且其未能证明豁免所需的工作邀请、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，主张其为高级学位专业人士并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，即作为高级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……符合条件的移民，即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、文化或教育利益或美国福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免－

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将高级学位定义为以下：

任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上在专业领域至少五年的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则个人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i) 的法规规定了个人必须满足以下标准才能符合持有高级学位的专业人士资格：

(A) 显示个人拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录；或

(B) 显示个人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示个人在专业领域拥有至少五年的学士后渐进经验。

虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决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）可酌情2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 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。

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 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重于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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到外国国民本人。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、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 可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟从事的事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，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。3

二、分析

审理主任认定，申请人没有高级学位或外国同等学士学位加上在专业领域至少五年的渐进经验（依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)），且未满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 中特殊能力六项法规标准中的至少三项。

A. 高级学位的证据标准

本案申请人在英国 I 大学获得了物理学外国学士学位。审理主任认定该学位等同于美国物理学学士学位，但认为申请人超过 10 年的招聘顾问经验与物理学领域无关。在此，申请人表明其专业是招聘咨询，他在该专业拥有超过五年的渐进经验，并且拥有 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 所要求的等同于美国学士学位的外国学位。因此，我们将撤回审理主任关于申请人不符合持有高级学位的专业人士成员资格的认定，转而认定申请人已证明其为持有高级学位的专业人士成员。

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

B. 特殊能力

由于我们认定申请人是持有高级学位的专业人士成员，我们也将撤回审理主任关于申请人不是特殊能力个人的认定，且无需就其在该类别下的资格作出裁定。

C. 国家利益豁免

基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即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。

关于其依据Dhanasar第一项主张资格，申请人表示其拟在美国从事的事业是继续为[已隐去]工作，担任招聘顾问，专门从事“ 欧洲、中东、非洲和北美[已隐去]的高管人才市场 ”。他表示，他“ 寻求通过为负责生产、提炼、运输、分销、输送和销售可负担能源的能源公司招聘和安置领导人才来改善经济，并支持美国实现能源独立的目标 ”。此外，申请人表示，其事业将“ 通过增加对新商业机会的接触和可能性……以及通过确保美国能源公司拥有最有能力且经过验证的领导层，从而促进效率、竞争力、安全和盈利能力 ”来改善美国经济。申请人提供了证据，证明他作为招聘顾问拥有受人尊重的职业生涯，并因其职业生涯中完成的各个项目而获得同行认可，以及他所招聘的高管给予的赞扬。记录中包括关于美国[已隐去]专业人士短缺的文章。此外，申请人提供了行业报告和文章，表明[已隐去]行业的市场增长预测以及[已隐去]行业对美国经济的益处。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人在[已隐去]行业担任招聘顾问的拟议工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出其背景、教育、工作经验和其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项，该第二项“ 将重点从拟议事业转移到

外国人。 ” Id. at 890。4 此处的问题是，他拟从事的具体事业是否根据Dhanasar第一项具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作 “ 潜在预期影响 ” 的证据。

在提交申请时，申请人受雇于[已隐去]。在上诉中，申请人主张，其继续为其雇主担任招聘顾问的拟议事业具有国家重要性，因为其 “ 更广泛影响将使具有国家重要性的[已隐去]行业中的广泛公司能够根据其自身运营自由采取行动以建设能力，增强执行必要战略的能力，以建设一个强大、多才且不断扩展的行业，从而改善美国经济。 ” 此外，申请人主张，该事业 “ 还通过为该行业寻找和雇用合格人才提供关键服务，这是该行业紧迫而迫切的需要，从而增强美国竞争力。 ” 申请人提供了其雇主、客户和他所招聘高管的证明信，称他们的招聘创造了就业、增加了新的扩张机会，并能够 “ 将新企业和办公室带到美国，为美国工人创造新的就业机会和更好的工资 ”，以及 “ 通过建设能力和韧性来加强[已隐去]行业，从而影响美国经济并增强美国在能源领域的竞争力。 ” 虽然申请人拥有成功的职业记录，其同事也证明其招聘能力和商业敏锐度，但该证据与考虑申请人的拟议事业是否具有国家重要性无关，因为它没有详细说明其工作的 “ 潜在预期影响 ”。

关于申请人拟在[已隐去]就业，他提交了一封来自[已隐去]的意见书，称美国面临技术、工程和高管人才的严重短缺，且申请人在招聘方面的地理专长因复杂的商业环境而具有国家重要性。5 然而，申请人未提供支持这些结论的文件证据。虽然申请人提供了表明[已隐去]行业存在某些高管层短缺的文章，但这些文章本身并不表明申请人为[已隐去]招聘高管和高层领导针对或解决了严重短缺，达到涉及国家重要性而非仅有利于其雇主及其商业客户的程度。此外，申请人未提供文件证据表明其招聘咨询活动会影响[已隐去]行业或更广泛的申请人招聘顾问领域，而非仅有利于其雇主或其客户。因此，在没有关于其更广泛影响的充分文件证据的情况下，申请人的拟议就业不符合Dhanasar框架第一项的 “ 国家重要性 ” 要素。

4 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将 “ 特殊能力 ” 定义为在某一努力领域中 “ 显著高于通常遇到的专长程度 ”。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求约束；他们并不因其特殊能力而豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为拥有高级学位的专业人士成员，该个人都不能仅通过证明其专长领域显著高于通常遇到的专长程度而符合豁免资格。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 886 n.3。
5 申请人表示，其地理专长涵盖欧洲、中东、非洲和北美的[已隐去]。

申请人在上诉中主张，其拟议事业“有能力雇用大量美国工人，并且具有其他经济利益。”然而，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 otherwise 为我国提供实质性积极经济影响，因为他未提交支持其主张的文件。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的益处会达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”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。

尽管他依赖其过去的工作，但申请人未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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先例决定第一项所要求的，申请人未显示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对其资格的进一步分析不会有任何有意义的目的。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，我们认定他未确立其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代依据。

命令：上诉被驳回。