MAY122021_04B5203 · 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：10445347 日期：2021年5月12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）

申请人是一名社会工作协调员，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。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人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。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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)条设定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等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，即属于持有高等学位或其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，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

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) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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) 中提出了审理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）可作为裁量事项，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议事业；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。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该外国国民。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：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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

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)。

综合考虑后，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

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。然而，审理主任还认定记录未能确立符合 Dhanasar 框架任何一项要件的资格，而所有要件均须满足。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人最初将其拟议事业描述为“ 以专业方式协调教会的社会工作活动，以服务于州利益 ”。记录中包含一封来自位于马里兰州[已隐去]的就业邀请函；因此，申请人所指的州似乎是马里兰州。在回应审理主任的证据请求时，申请人对其拟议事业作了如下阐述：

- 制定一项社会工作服务提供方案。
- 建立机制以确保结构化的社会工作服务协调。
- 建立制度框架，因其影响[原文如此]我们范围内社会工作的实践。
- 从专业[原文如此]角度加强教会的康复项目。
- 对过去、现在和未来的专业实践进行概览，以期向受益人提供更好的服务。
- 与相关政府当局联络，确保维护最佳实践。
- 为系统中社会工作的传统职能增加价值。

在上诉中，申请人主张其社会工作协调“ 将惠及更广泛的美国民众，其活动不会仅限于基督徒 ”。然而，Dhanasar 第一项要件所提出的问题并非申请人的社会工作协调是否仅限于基督徒，而是其是否仅限于有限区域（如马里兰州）或范围有限。用申请人自己的话说，拟议事业将服务于州一级的利益，而非更广泛的区域。申请人还在上诉中提交了一封来自[已隐去]的信函，主张申请人的工作将影响[已隐去]地区。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将工作的行业、领域或专业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求国家重要性的事业示例，即“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛

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

影响的事业，例如“ 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，尤其是在经济萧条地区 ”。Id at 889-90。

即使聚焦于美国某一地理区域的风险投资和事业，如果拟议事业具有更广泛的影响，例如有显著潜力雇用美国工人或其他实质性积极经济影响，也可能被视为具有国家重要性。在此，申请人未主张拟议事业将对该领域产生国家或全球影响。此外，记录未证明拟议事业的广度将达到具有国家重要性的水平，也未证明其可能为美国某一地区带来实质性积极经济影响。记录未证明该事业将带来在社会工作领域具有国家甚至全球影响的流程改进、该事业将具有雇用美国工人的显著潜力或其他国家重要性因素。

总之，申请人不满足Dhanasar第一项要件。3 我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人不满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未证明其有资格、或以其他方式在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 由于我们认定记录不满足具有决定性的Dhanasar第一项要件，我们无需处理申请人在上诉中关于第二项和第三项要件的进一步主张。