MAY152017_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

关于 J-K-S- 案 日期：2017年5月15日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍劳工移民申请

申请人是一名公共行政政策教授，并担任韩国某发展研究所所长，寻求作为持有高级学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求豁免本 EB-2 分类所附的工作邀请要求之国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量批准国家利益豁免，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，能够推进拟从事的事业；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（外籍劳工移民申请），认定申请人具备作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但未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。本事项现因上诉而由本办公室审理。

2017年2月，我们发出补充证据请求（RFE），要求申请人提供其作为持有高级学位的专业人士资格的补充文件，以及与其实质性签证分类资格和满足 Dhanasar 所确立的三部分框架相关的证据。作为回应，申请人提交了补充文件，并主张其依据 Dhanasar 框架有资格获得国家利益豁免。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合实质性 EB-2 签证分类资格，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，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

关于 J-K-S- 案

本法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 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，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免工作邀请——

(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。

虽然本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们最近确立了审理国家利益豁免申请的新框架。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 884。1 Dhanasar 阐明，在已确立作为高级学位专业人士或具有特殊能力人士的 EB-2 资格后，USCIS 可批准国家利益豁免，前提是申请人以优势证据证明：(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，能够推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。若满足这三项要素，USCIS 可依裁量批准国家利益豁免。

第一项要件，即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。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能够推进拟从事的事业，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工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现

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)。

。

关于 J-K-S- 案

拟从事的事业方面取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

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要求将有利于美国。在进行这一分析时，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；以及对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，权衡之下，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

A. 高级学位

申请人此前提供了（韩国）的“ 毕业证书 ”，表明其获得了公共行政博士（1998年）和公共行政硕士（1991年）。针对我们的 RFE，其提供了学历证书评估，表明其大学学位是公共行政领域美国博士和美国硕士学位的“ 外国同等学历 ”。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。因此，申请人具备作为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

接下来需确定的问题是，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。提交申请时，申请人受雇于韩国 担任公共政策、公共行政和社会福利教授。此外，其还担任 主任，该组织专注于改善该地区的社会制度。其表示自己是“ [a] 学者、公共行政领袖和社区发展者，深入参与社会福利这一具有挑战性和关键性的主题。 ”在表格 I-140 第 6 部分“ 关于拟从事就业的基本信息 ”下，申请人列出的职位名称为“ 公共行政政策教授 ”，但未进一步描述其拟从事的工作。

在随申请提交的一封信中， 校监在 向申请人提供了其学校的教授职位，以申请人获得美国合法永久居民身份为条件。针对审理主任2016年4月的 RFE，

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

。

关于 J-K-S- 案

申请人提交了一封2016年6月的信函，发信人为韩国一家康复与辅助技术公司的首席执行官，信中表示有意让申请人协助设立该公司的首家美国分支机构。申请人还提供了一份题为“ 任命顾问及在美国设立公司的营销计划 ”的备忘录。3 此外，RFE回复中还包括来自 的代表以及 （密苏里州）代表的支持信，表示他们有兴趣在未来与申请人合作。

/

关于其在美国的预期就业，申请人表示“ 正如潜在未来雇主提交的信函所描述 ”，他将从事以下工作：

i）通过惠及特殊需求人士，在美国管理社会进步项目和辅助生活产品公司的设立，和/或 ii）在美国大学担任教学或学术研究教授，领域涉及社会福利、社会正义、公共行政和市政规划。

在我们的RFE中，我们要求申请人提供“ 澄清，说明其打算在美国从事这些工作中的哪一项或多项 ”。4 我们进一步指出：“ 如果您的意图是从事多项工作，您应提供有关每项工作的具体计划的信息和证据，并解释您的时间将如何在它们之间分配。 ”此外，我们要求提供在美国设立 公司实体的任何进展的文件，以及 备忘录底部列为“ 附件1 ”的“ 2016年商业计划 ”的副本。

作为回应，申请人重新提交了 2016年6月的信函和 备忘录。此外，他还提供了其称为“ 备忘录附件： 2016年商业计划 ”的文件。然而，所提交的附件并非 在美国设立公司的商业计划。相反，申请人提供的是一份题为

该提案讨论了 与来自 的学生之间的合作项目，旨在为菲律宾的残疾儿童提供康复设备。记录中缺乏充分证据，无法详细说明申请人意图在 设立“ 的美国子公司分支机构 ”并提供有关

3 该 备忘录简要提及了公司“ 设立本地公司 ”的“ 行动计划 ”，地点在 。备忘录底部将“ 2016年商业计划 ”列为“ 附件1 ”，但记录中未包含该计划的副本。

4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。尽管如此，有关其拟从事工作性质的信息对于我们判断该工作是否具有重大价值和国家级重要性是必要的。

.

Matter of J-K-S-

预期业务，例如预计的人员配置水平、将提供的服务性质以及将服务的客户群体。

此外，申请人的回复称，他将与 在 建立合作伙伴关系和协作，以创造“ 教育、支持和雇用数千名特殊需求人士的机会 ”。申请人还表示，他将与 的 合作，提供教育扫盲项目、住所、职业培训、医疗护理以及为特殊需求人士提供轮椅和其他辅助器具。最后，作为密苏里州 的研究教授，申请人声称“ 他将成为该大学和 市的重要资产 ”。

尽管我们要求进一步澄清，但申请人未提供充分的信息和证据，说明其每项工作的具体计划，也未解释其时间将如何在它们之间分配。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体工作 ”。Id. at 889。记录未清楚解释申请人的拟从事工作，以致我们无法在没有额外信息和证据的情况下确定其拟从事的工作将同时具有重大价值和国家级重要性，并且他处于有利地位推进其拟从事的工作。此外，申请人未能证明，权衡之下，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要条件，我们认定其未能确立资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of J-K-S-, ID# 288787 (AAO May 15, 2017)