MAY292019_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

事项：J-K-S- 日期：2019年5月29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与政策教授，寻求作为持有高级学位的专业人士的第二优先移民类别，以及针对附属于该EB-2类别的职位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)。在申请人已确立EB-2类别资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量权批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质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) 总体而言，豁免职位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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别资格，但未确立豁免所需职位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，主张其根据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的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证类别的资格，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。由于该类别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职位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，即属于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的外国人。

(B) 职位邀请的豁免——

(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中提出了审理国家利益豁免申请的一套框架。1 Dhanasar指出，在EB-2资格确立后，USCIS可依裁量权在满足以下各项条件时批准国家利益豁免。

第一项条件，实质价值与国家重要性，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。

第三项条件要求申请人证明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。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，该外国国民获得职位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中的国家利益是否

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)。

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起来表明，总体而言，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将符合国家利益。

A. 拟从事事业的实质价值与国家重要性

申请人表示其“ 打算担任公共行政与政策教授 ”，且其“ 公共政策贡献应带来巨大的市政改善 ”并改善“ 美国境内当地居民的福祉 ”。他进一步解释称，其拟从事的工作“ 将侧重于资金和人力资源援助，以推进美国境内的人道主义和社会/公共福利事业，最初在加利福尼亚州[已隐去]县。 ”

记录包括一份项目计划，说明申请人寻求在[已隐去]设立一个名为[已隐去]的非营利组织，以推广与该地区相关的项目。该计划表明，该[已隐去]打算“ 服务于[已隐去]需要经济帮助的人民、残疾人士以及缺乏社会交往的人士。 ”此外，其计划列出了该组织的拟议“ 主要项目 ”如下：

- [已隐去]研究作为区域研究
- 为该地区残疾人士提供服务和支助
- 为年轻失业人员进行职业康复再培训
- 为国际学生提供语言培训
- 为国际学生设立留学代理

申请人的计划进一步指出，[已隐去]“ 将以两名员工启动该组织，一名[原文如此]全职员工和一名[原文如此]兼职员工。一年后，我们将再雇用两名员工……随着未来业务增长，我们计划扩大办公室并相应雇用更多员工。 ”此外，[已隐去]项目计划表明，申请人是“ [已隐去]韩国一家康复和辅助技术公司的顾问和咨询师，并打算支持……[已隐去]计划设立美国分支机构。 ”此外，该计划指出，[已隐去]拟“ 为3年的运营共投资45万美元 ”，并在第一年雇用两名员工，第二年三名，第三年四名。

记录包含关于[已隐去]经济问题、该县与[已隐去]联合学区合作以满足劳动力需求以及美国社会福利项目的文章。例如，申请人提供了一篇[已隐去]2015年《洛杉矶时报》文章，题为[已隐去]，指出该市是加利福尼亚州同规模城市中最贫困的

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

并讨论其经济问题。此外，记录包括一篇[已隐去]2017年《橙县纪事报》文章，题为[已隐去]。该文章指出，[已隐去]和[已隐去]市“ 在高收入者中所占比例最小 ”，且其超过一半的居民年收入“ 低于50,000美元 ”。该文章进一步指出，[已隐去]“ 2016年失业率达两位数……为13%。 ”

关于其拟议事业的全国重要性，申请人主张其工作旨在在……_____ __这一“ 经济萧条地区 ”实现“ 可持续经济增长 ”。他声称其事业“ 将促进社区就业率的提高和可持续经济增长，从长远来看将带来国家经济稳定。 ”

审理主任认定，上述文章以及申请人就其拟议事业提供的信息不足以证明其全国重要性。具体而言，审理主任的结论是，申请人未能表明其拟议事业具有更广泛的影响、雇用美国工人的重大潜力或实质性的积极经济效应。此外，审理主任指出，记录未显示申请人的拟议事业将广泛促进社会福利或文化或艺术繁荣。

在上诉中，申请人坚持认为其建立c=J并“ 振兴贫困的加利福尼亚州_____ ~地区 ”的拟议计划具有全国重要性。他主张其事业侧重于“ 提高美国就业率并在该地区提供职业教育 ”。尽管记录显示申请人拟议工作具有实质性价值，但基于下文所述理由，证据不足以证明其通过建立c=J所提议的任何特定社区教育、残障支持、职业康复或语言培训项目具有全国重要性。

在确定全国重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有全国甚至全球影响。 ”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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议事业是否满足全国重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述和D项目计划反映其意图教育I I的学生和居民了解其社区、为低收入和残障人士提供服务，并提供职业培训和英语语言课程，但他未提供足够的信息和证据来说明其企业计划培训和支助的人数，或证明其将对这些群体产生与具有全国重要性相一致的影响。他也未表明其特定工作将对公共管理或公共政策领域产生更广泛的影响。

Matter ofJ-K-S-

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，或以其他方式为该地区或国家带来实质性积极经济效应。尽管上诉书面论证意见提到其过去参与的项目及其计划侧重于提高美国就业率，但记录未包含关于可归因于其拟议组织的任何预期美国经济影响或重大就业创造的足够信息或证据。3 记录未显示申请人项目对地区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。

最后，关于申请人作为公共管理和政策教授的授课职责，尽管这些事业具有实质性价值，但记录未确立此类工作将更广泛地影响教育领域，而非仅限于其学生。因此，在没有关于其更广泛影响的足够书面证据的情况下，申请人作为教授的授课职责不符合Dhanasar框架第一项要件中的“ 全国重要性 ”要素。同样，在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于推进拟议事业的有利地位

此外，基于下文所述理由，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第二项要件。第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人。记录包括其学术资历、就业记录、会员资格、专业 、发表文章以及来自l IUniversity .4的两项“ 最佳教授 ”奖的书面材料。他还提供了其在韩国项目获得资助 aplointm1grants的证据，以及讨论其作为教授、I I规划师和社会福利倡导者工作的信件。经审查该证据，审理主任认定其未确立申请人处于推进其拟议事业的有利地位。

在上诉中，申请人表示他“ 一直在付出大量努力参与1.....___ _. State University, 的各类国际交流项目。 ”记录包括一封2018年3月的信件，来自---.-___.i-----，International Outreach and Recruitment Specialist~ I I State University, ，其中指出该大学“ 一直在寻求与 iversity建立合作伙伴关系，以启动学生交流项目，[申请人]一直代表o University行事。 ”5 I !进一步表示他将

3 例如，申请人未证明其项目计划中拟议的人员配置水平代表! • 或美国就业率的显著改善。
4 申请人自2000年3月起至今在D担任公共政策、公共管理和社会福利教授。
5 申请人还提供了一封2018年3月的电子邮件，来自l I，其中指出该交流项目涉及!....___ _.接收来自c=]的一组20名学生参加“ 行政助理证书课程 ”。然而，证据未显示该交流项目推进申请人项目计划所述的任何目标，即教育I J的学生和居民了解其社区、为县内低收入和残障居民提供服务，或为县居民提供职业培训和英语语言课程。

“ 与[申请人的]非营利组织寻求未来合作，以进一步为社区众多有志学生和成年人开发任何教育合作机会 ”，但他未进一步解释任何拟议合作的性质或范围，记录也未显示这封来自 的信件反映了D 利益相关者对申请人工作的兴趣程度足以使其处于推进其拟议事业的有利地位。6

关于其在该领域的过往工作，记录显示申请人在韩国发起了对I I的研究，并创建了被该地区高校和学校采用的课程。然而，他未记录对该地区的影响程度，也未以其他方式证明该工作构成足以表明其处于推进其拟议美国事业有利地位的成功记录。申请人未表明其工作已成为该领域进步的推动力，或已在更广泛学术界引发实质性积极讨论。证据也未以其他方式表明其工作构成公共管理或公共政策方面的成功或进步记录。由于记录不足以证明申请人处于推进其拟议事业的有利地位，他未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡因素以确定豁免对美国的好处

如上所述，第三项要件要求请愿人证明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张其有资格获得豁免，因为其拟议事业 “ 与l I近期与 Unified School District I I共同发起和支持实习、学徒和职业观摩项目的联合努力相一致 ”，以及其 “ 作为真正恩人、组织者和管理者的过往成就 ”。然而，由于申请人未确立其满足Dhanasar框架的第一和第二项要件，其不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项必要条件，我们认定其未能证明其符合资格或在自由裁量上以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的、替代性的裁判依据予以考量。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。见《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。本案中，该举证责任未获满足。

6 例如，记录中未包含来自相关方利益关系的证据，例如____ _____ __。政府、I I过渡援助部、_____ _. 统一学区，或I !学区总监。

Matter of J-K-S-

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter of J-K-S-, ID# 3325952 (AAO 2019年5月29日)