NOV072022_01B5203 · 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：19956443 日期：2022年11月7日

对内布拉斯加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）

申请人是一名政治学家，寻求作为持有高等学位的专业人士类别第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加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) 属于持有高等学位的专业人士的外国人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，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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2，若申请人证明以下内容，则授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，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，实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，我们考虑其潜在未来影响。

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，总体权衡，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，该等因素

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)。
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属裁量性质）。

经综合考虑，必须表明总体权衡，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符合持有高等学位的专业人士成员资格。因此，上诉中需确定的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，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质性价值和国家级重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的初始附信称：

我打算运用我的独特技能、在政治学和历史学方面卓越的学术训练、作为外交官、外交政策分析师和语言学家的丰富专业经验，与领先的美国非政府组织（NGO）、智库和学术中心合作，并与相关联邦机构建立合作，以深化美国-中亚战略合作，扩大美国在中亚地区的政治和经济存在……

……在我的拟议事业中，我计划利用我广泛的学术训练、成功的专业经验、研究和分析技能以及我的语言能力，为深化和扩大美国-中亚战略合作做出贡献。我计划通过多种方式实现这一目标，包括与美国非政府组织、智库机构和研究中心合作，与相关政府机构建立合作，并总体上为更好地理解中亚当前社会经济和政治发展做出贡献，这些发展对美国国家利益至关重要。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人声称：

为成功实现我拟议事业中设定的目标，我计划采用双管齐下的方法：

第一，我将作为政治学家，特别是作为政策分析师和研究员做出贡献，通过密切研究中亚地区发生的事件和进程，编写分析报告和文章，供相关方，即政府机构、智库、学者和商业实体使用，以更好地理解参与中亚事务的风险和可能性。我还计划与华盛顿特区领先的研究中心和智库合作

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

通过参与讨论、圆桌会议和研讨会，编写为制定国家安全议程和外交政策目标奠定基础的报告。我已与多个智库和期刊建立了良好的工作关系，我将在提交支持性文件证据时更详细地讨论这些关系。

第二，我将利用我作为领事官员、语言学家和国际关系专家的专业经验，成立一家独立承包机构/公司，提供翻译服务以及就与中亚地区相关的移民和公民事务提供咨询。在此，我还将证明，尽管Covid-19导致全球大流行病造成失业，我已成功在纽约成立了一家公司！ I，该公司一直在扩大其客户群和服务，更重要的是创造新就业机会并缴纳州税和联邦税。

在上诉中，申请人主张“ 其事业的主要宗旨之一是担任中亚事务的研究员和专家，该地区对美国国家利益至关重要。 ”鉴于审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有重大价值但未证明其具有国家重要性，记录并未显示申请人提出了符合Dhanasar案（26 I&N Dec. at 889）的具体拟议事业。

首先，申请人最初声称其拟议事业涉及与非政府组织、智库和学术中心合作，并与相关联邦机构建立合作关系。申请人在回应审理主任的补证通知（RFE）时声称，他打算创建一家新企业，以提供翻译服务并就移民事务提供咨询。事实上，申请人与该企业相关的支持性证据反映的是首次提交申请之后发生的事件。4 资格必须在提交申请时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。此外，申请不能在未来某一日期、在申请人依据一套新的事实变得符合资格之后获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)指出，USCIS不能“ 考虑仅在提交申请之后才产生的事实。 ”Id. at 176。因此，我们不会考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即经营翻译和移民咨询业务。

此外，申请人在上诉时提交了额外证据，“ 作为额外确认，证明[他]正在继续成功实施拟议事业。 ”尽管该证据涉及首次提交申请之后发生的事件，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据，因为其未在审理主任面前提交。See Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“ 申请人在驳回前已被告知所需证据并获得合理机会将其提交至记录，我们将不会为任何目的考虑上诉时提交的证据 ”，且“ 我们将基于审理主任面前的诉讼记录裁决上诉 ”）；see also Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

4 申请人于2020年2月提交申请；然而，根据所提交的证据，他于2020年6月在纽约州州务厅和美国国税局启动了企业登记，其商业计划书日期为2020年11月，企业银行对账单日期介于2020年12月至2021年3月之间。

基于审理主任面前的诉讼记录）；see also Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。

如上所述，申请人宽泛地声称他打算“与领先的美国非政府组织（NGO）、智库和学术中心合作，并与相关联邦机构建立合作关系”，方式是“密切研究中亚地区发生的事件和进程，并编写分析报告和文章，供相关方，即政府机构、智库、学者和商业实体使用，以更好地理解参与中亚事务的风险和可能性。”然而，申请人未解释他打算从事何种类型的研究、报告或文章，未指明他所提及的事件或进程，也未详细说明并具体指明他声称将雇用他或与他合作的实体。由于他未提供Dhanasar案所要求的具体事业，申请人未确立其在第一项要件下的资格。

尽管有上述规定，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业。”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其提供中亚事务服务的国家重要性，而非中亚事务或他打算从事的广泛领域或行业的国家重要性。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找更广泛的影响”，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显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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。

此外，尽管申请人反复强调其“广泛的学术训练、成功的专业经验、研究和分析技能以及[其]语言能力”，此类个人和专业特质涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外国人本人。”Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人主张中亚事务的重要性，但申请人未提供充分、具体的信息和证据，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案中，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。由于他未提供具体的拟议事业，申请人未证明该提议能够充分超越其潜在或未来的雇主或客户，以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或美国经济。

此外，申请人未确立其事业具有雇用美国工人的显著潜力，或为我们的国家提供其他重大积极经济效应。在没有关于任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下

可归因于其未来工作的，记录未显示其事业给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济效应”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未显示他符合Dhanasar先例决定的第一项要件，申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格将无实际意义。5

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，我们认定其未确立有资格或另行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，每项理由均作为独立的替代裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

5 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对裁决结果所不必要的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。