OCT062022_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：22568211 日期：2022年10月6日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名知识产权（IP）专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对附属于此EB-2分类的工作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)。

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，申请人有责任证明其符合所寻求移民福利的资格。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人士。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，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、文化或教育利益或福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(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，尽管法规和相关部门规章均未定义“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兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 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。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，聚焦于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：个人的教育背景、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；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。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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

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裁量性质）。

综合考虑后必须表明，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。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资格。因此，上诉中需要确定的问题是，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意见，即申请人未能充分证明其符合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重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

[IP]法以及艺术法对经济增长和技术进步非常重要。美国商会支持[IP]法的发展。我对规则和方法的国内和国际适用进行了大量研究，这些规则和方法可以保护[IP]以及作者和艺术市场其他参与者的权利。我的研究成果有益于整个美国国家，并满足政府机构设定的国家目标。

在回应审理主任的证据要求时，申请人表示：

通过实施我的IP审计系统，我可以帮助美国公司和个人成功保护、开发和强化其IP资产，识别IP发展的当前需求、机会和风险。

该系统可应用于许多领域，但对技术、生物技术和制药领域以及艺术领域提供最大优势。IP审计可适用于大公司和小企业。

我允许公司和个人保护和发展其IP的事业为许多领域带来优势，如商业、文化、教育和经济发展。

此外，申请人提交了一份商业计划，其中反映：

[申请人]计划作为IP专家在美国提供IP审计和IP管理分析……[申请人]计划利用其专业IP知识为IP开发和保护做出贡献。在未来十年内，[申请人]计划成立自己的公司，并将专门为生物技术、技术和艺术公司提供IP相关服务。

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

利用在俄罗斯和法国获得的知识和经验，[申请人]开发了自己的IP审计系统，该系统已在国外成功实施。即，[申请人]计划通过其在美国的事业实施这一IP审计系统。

IP审计是对公司拥有、使用或获取的IP进行系统[审查]，是评估和管理风险、解决问题以及实施IP资产管理最佳实践所必需的。IP审计是成功管理、创建或修订公司IP战略不可或缺的工具。彻底的IP审计有助于公司评估和保护其IP，并识别IP发展需求、机会和风险。

在上诉中，申请人主张其“事业帮助美国企业和个人开发、保护和货币化其IP”，并“必须强调，整个国家的IP是其个人和企业的IP”。审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。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议事业的国家重要性方面。

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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在此，申请人必须证明其提供特定知识产权服务的国家重要性，而不是知识产权或她打算从事的广泛商业领域或行业的国家重要性。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“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。

此外，尽管她将自己描述为“知识产权保护领域一位有价值且知名的专业人士”，但申请人在其领域的经验、技能和能力涉及 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身上”。同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

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。虽然她主张“知识产权的开发与保护是美国经济、文化和安全发展与增长的关键因素”，但她未提供充分、具体的信息和证据来证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，记录中包含与一般知识产权材料相关的证据，例如推进治愈和疗法的知识产权原则、总统公告、贸易政策和知识产权执法。在 Dhanasar 中，我们认定请愿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。同上，第893页。在此，记录未显示申请人作为知识产权专家提供知识产权审计和知识产权管理

分析的拟议事业能够充分超越其潜在或未来雇主或客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济。

此外，商业计划未对其预期公司做出任何就业或收入预测，也未说明其业务将如何影响经济。申请人未证明其公司将在该地区雇用大量工人，或她的努力将通过此类就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。4 因此，申请人未证明申请人事业对区域或国家经济产生的利益将达到“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

4 我们注意到，申请人主张审理主任错误地陈述“ 根据她的商业计划，请愿人计划在未来十年内设立自己的公司 ”。具体而言，申请人声称“ 我的商业计划中没有任何内容表明我计划在10年内设立我的公司，我计划在我的申请获批后立即设立我的公司。 ”然而，如上所述，其商业计划第10页反映“ [在]未来几年内，[申请人]计划设立自己的公司。 ”

5 见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定所不必要的问题作出认定，因为这些问题对它们所达到的结果并非必要 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7（BIA 2015）（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。