SEP082021_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：13457923 日期：2021年9月8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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

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。本法第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，即作为高级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要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(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……合格移民，即属于持有高级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

利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面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、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，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）可作为裁量事项2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从事的事业；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，我们考虑其潜在的未来影响。

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；为实现拟从事事业所取得的任何进展；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：鉴于该外国国民的资格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；以及该外国国民贡献所涉及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）。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

综合起来必须表明，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级学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，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，申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有实质性价值和国家重要性。4

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人在申请中表示其目前受雇于thd，担任“简易爆炸装置处置（IEDD）官员”，并主张其“希望运用其专长加强美国国土安全”。5 其还表示，其有资格为“政府援助或安全服务机构，如USAID、国务院外交安全局和反恐局，或国土安全部”提供咨询服务。为此，其将拟从事的事业相关部分描述如下：

[申请人]认为美国是其能够最有效、最有成效地运用其在安全管理；简易爆炸装置扩散与处置；土木工程；情报；反恐；军事人员训练；采购；项目管理；数据分析；人力资源管理；以及员工监督方面专长的国家……[其]已准备好为处理[简易爆炸装置扩散]问题的多个政府机构工作，包括美国国务院、国防部、USAID和CDC。

审理主任发出了补件通知（RFE），要求详细描述申请人拟从事的事业，并指出虽然随申请提交的证据讨论了其专业经验并宽泛描述了其在安全领域的工作，但其未充分界定拟从事事业的性质。审理主任还在RFE中解释，在关于Dhanasar第一项要件的记录含糊不清时，USCIS无法有意义地确定拟从事的事业是否符合第一项要件的要求。作为回应，申请人提交了一份商业计划，该计划主要侧重于一项名为._____ _的拟议住宅房地产投资策略，6 其中其提议：

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 虽然我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 我们注意到，虽然关于申请人拟从事事业性质的信息对于我们确定其是否符合Dhanasar框架是必要的，但其无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为其正在申请豁免工作邀请要求。
6 申请人未提供证据或叙述说明获取投资以建造住宅房地产如何与其此前所述将从事事业的领域（例如反恐和国家安全）相一致。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和含糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

选择一个特定区域并在郊区购买土地，比如纽约的I IN，满足所有住房要求并聚焦城市公共设施。[将]土地划分为合适的份额，使一名股东可以拥有一套公寓。股东将分期付款，以免承受财务负担。这样，公司的项目成本和建设成本将大幅降低。

申请人还在该商业计划书的附录中列入了一份“ 可能商业构想 ”清单，其中概述了申请人未来可能从事的简要事项，例如从美国向外国销售和出口安全与工程设备、提供建筑物和桥梁控制爆破拆除服务、为美国企业提供强化安保服务、设立并经营除雪业务，或为希望投资孟加拉国的美国企业家提供投资服务。

尽管申请人提出了其可能参与的多种多样的事项，但他未提供详细的解释和文件，以按照审理主任在补证通知（RFE）中的要求识别和描述其将从事的具体事项。在驳回申请时，审理主任认定申请人未充分识别其拟议事项，因此不符合Dhanasar的第一项要件。7 我们同意。综合考虑全部证据，包括上诉时提交的证据，记录不足以证实若本申请获批申请人将从事的具体事项。

申请人首先提出了一份高层次的总体领域清单，称其可能在这些领域协助遏制恐怖主义和促进美国国家安全（例如安全管理、反恐以及简易爆炸装置的扩散与处置），其可能在拟议事项中（也可能不）侧重于这些领域。例如，他表示其可能“ 为政府援助或安全机构提供支持和咨询，例如美国国际开发署（USAID）和美国国务院外交安全局及反恐局，或为国土安全部提供支持和咨询。 ”然而，仅称申请人可能向联邦机构提供支持或咨询，不足以说明其拟议事项的性质，也不足以说明该事项将具有重大价值和国家重要性。他还称其已受雇于I[已隐去]，该组织总部位于[已隐去]，因此其“ 已受雇于[已隐去]在美国具有实质存在的雇主。 ”然而，他未充分详细讨论其将如何通过在美国的拟议事项支持I[已隐去]的使命。

如上所述，申请人还备选主张其可能从事多个不同领域的事项，例如建筑物和桥梁拆除、除雪，或促进美国在孟加拉国的投资，而这些事项的实质内容未在记录中得到充分描述。除此之外，申请人未确立其拟议事项的具体性质，足以使我们认定其在美国的工作将具有重大价值和国家重要性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求之资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，资格应

7“ 未提交所要求的证据，从而妨碍了实质性调查方向的，应构成驳回[申请]的理由。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(14)。

不仅依据证据的数量，还应依据其质量来确定。Id. 申请人在此未做到这一点。

在上诉中，申请人援引T[已隐去]大学政治学教授M-[已隐去]博士的意见书，该教授认为申请人“ 符合[Dhanasar]第一项要件，因为其拟议就业所在领域（安全）既具有重大内在价值，又具有全国范围。 ”该教授似乎在一定程度上将Dhanasar第一项要件中的资格要求与NYSDOT中提出的框架相混淆，后者是USCIS此前用于评估国家利益豁免申请的标准。8 在此，申请人依赖该教授的结论，即申请人仅凭某一特定领域具有重大内在价值和全国范围即可满足Dhanasar第一项要件，这一依赖是错误的。

该教授还讨论了申请人先后受雇于孟加拉国[已隐去]以及后来受雇于[已隐去]期间通过各项安全相关任务所获得的专业知识。然而，申请人通过其就业获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事项转向外籍国民 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事项在Dhanasar第一项要件下是否具有重大价值和国家重要性。尽管该教授认为申请人“ 打击恐怖分子的工作极其宝贵、其教育背景令人印象深刻、其未来成就的前景不可否认 ”，但他未充分识别、分析或讨论申请人在美国拟议事项中将从事的具体工作的性质。9

基于上述理由，我们认定该教授的信函不足以证明申请人符合Dhanasar第一项要件下的资格。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 为简明起见，我们将不讨论该教授分析中的其他缺陷。

在上诉中，申请人还主张“ 自《1990年移民法》颁布30多年来，已有明确判例法规定EB-2/NIW类别不要求工作邀请 ”，并主张审理主任在其决定和补证通知中错误地施加了“ 未来就业或事项的证据 ”。然而，尽管在涉及国家利益豁免请求的EB-2申请中不要求来自特定雇主的工作邀请，但在此类案件中确定国家重要性时，相关问题并非个人将

8 NYSDOT框架首先审查申请人是否证明其就业领域具有“ 重大内在价值 ”。NYSDOT at 217。其次，申请人必须确立个人事项所产生的任何拟议利益将具有“ 全国范围 ”。Id. 如前所述，在宣布Dhanasar框架时，我们撤销了NYSDOT。

9 同样，申请人提供了前同事的推荐信，其中概述了其工作成就，并提出其服务将有益于美国的一般性陈述。尽管写信人高度评价申请人，但所提交的信函未提供关于若本申请获批申请人将侧重从事的具体事项的充分信息。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据；USCIS可评估这些信函的内容，以确定其是否支持申请人的资格。See 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。

从事的工作；相反，我们关注“外籍国民拟从事的具体事项”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事项的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响。”Id. 如前所述，申请人未确立其拟议事项的具体性质，足以使我们认定其在美国的工作将具有重大价值和国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事项是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。在Dhanasar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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本申请未提供充分信息和证据，以证明其拟议事项的预期影响达到国家重要性的水平。

申请人也未证明其拟从事的具体事项具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国产生其他重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因于美国的任何预计经济影响的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人的咨询项目给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

总之，由于记录中的文件未确立其拟议事项具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的重大价值和国家重要性，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。10

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格，或经自由裁量后在其他方面值得给予国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

10 当另一独立问题已足以决定上诉结果时，无需再分析其他理由。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。