SEP082023_02B5203 · 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：28051191 日期：2023年9月8日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名公共政策顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免附属于该EB-2分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性价值，又具有国家重要性；

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

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。尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算继续在“ 国际发展领域……帮助发展中和贫困国家 ”担任公共政策顾问。她声称计划“ 直接与支持和促进贫困国家经济繁荣的组织和智库合作 ”。申请人进一步表示：

目前，我的首要目标是……为贫困国家的长期稳定与繁荣作出贡献。为此，我设想自己作为从业者在国际组织或具有全球视野、旨在通过设计和实施援助项目支持发展中国家的有影响力的智库/咨询公司工作。我特别感兴趣的是从事聚焦欧亚地区（包括中亚、后苏联国家、东欧和西欧）的项目，在那里我对当地情况的了解和专业知识可以发挥不可估量的作用，尤其是在建立伙伴关系和确定优先领域方面。

申请人进一步指出，由于[已隐去]是美国及全国全球政策制定与倡导的中心，在该市继续工作“ 将有助于促进美国和整个世界的经济发展，以及美国在中亚、独立国家联合体和其他发展中世界的外交政策的成功 ”。

此外，申请人讨论了她于2018年至2019年在哈萨克斯坦从事的一个项目，提供“ 在该国制定和实施集群政策方面的技术援助 ”。申请人声称“ 该为期2年的项目的主要成果可概括如下：在6个不同地区和优先领域设计并启动了6个地域集群，制定并实施了集群政策的法律框架，制定了集群发展行动议程，并附有关于进一步制定和实施国家集群战略的详细政策建议。 ”[2] 虽然申请人表示“ 该为期2年的项目成果可概括 ”，但她并未说明计划在哈萨克斯坦从事这一特定项目，也未提供与其未来参与该项目相关的支持性证据。

在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人重申其拟议事业涉及担任公共政策顾问。她进一步表示：

[2] 案卷中不包含世界银行或哈萨克斯坦共和国财政部邀请申请人继续从事该项目的证据。

关于我作为顾问在美国的具体计划，我打算继续在国际发展领域工作，重点关注发展中地区，即中亚、后苏联国家、拉丁美洲和部分欧洲国家（包括东欧）。

我打算通过以下方式实现我的职业目标：在国际组织、咨询公司或参与实施美国对外援助项目的有影响力的智库获得顾问职位；或者，开设一家项目咨询公司，以顾问而非雇员的身份向组织和公司提供同类政策咨询服务。

我已创办我的咨询公司[已隐去]，专注于新兴市场和发展中国家的政策与市场分析。目前，我已与第一位客户合作，分析发展中国家以识别其拓展业务的潜在机会。同样，我收到了一家有意进入新市场的美国公司的意向函，该公司缺乏关于其目标市场、机会和潜在风险的信息。因此，我确信，通过作为独立顾问工作，我将继续为美国利益作出贡献，首先是通过帮助美国公司探索机会，并与发展中国家的私营部门和当地组织建立伙伴关系。

无论哪种方式，通过我为实施援助和支持项目的各类组织和公司工作，或作为与个别公司合作的独立顾问，我仍将为发展中国家的经济增长作出贡献，从而支持美国的繁荣与安全目标。

申请人提供了来自同事的推荐信，其中讨论了她在国际发展方面的知识和经验及其海外咨询项目。例如，大学[已隐去]经济学教授、申请人的前研究导师和合著者C-R-G-博士表示，申请人“ 关于吉尔吉斯共和国经济增长制约因素的研究以及其他出版物被美国国际开发署在吉尔吉斯共和国使用 ”。他进一步指出，申请人“ 关于吉尔吉斯共和国畜牧业集群区域发展的研究有助于制定由土耳其食品、农业和畜牧业部及联合国粮食及农业组织推动的项目 ”。此外，申请人提交了三封来自潜在客户的信件[已隐去]，反映其有兴趣使用她的咨询服务。申请人的技能、知识及其在该领域的既往工作，以及潜在客户的兴趣，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籍人士本人 ”。Id. at 890。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。申请人同事和潜在客户的信件未包含充分的信息和解释，案卷中也没有足够的佐证证据，以表明她作为公共政策顾问的具体拟议工作在国际发展领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的实质性积极经济影响。

记录中还包括有关美国在中亚的外交政策困境、北大西洋公约组织（NATO）成员资格、北约扩张及寻求成员资格的国家，以及北约和平伙伴关系框架文件签署方的信息。此外，申请人提供了讨论美国国务院中亚战略、拜登政府临时国家安全战略指南以及北约与中亚关系的文章。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其事业“ 足以超出其咨询公司范围，在具有国家重要性的层面上更广泛地影响其领域 ”。此外，审理主任表示，申请人未能证明其拟议事业“ 具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响 ”。

在上诉中，申请人主张其拟议事业将通过促进“ 美国公司 ”在这些国家的“ 经济活动 ”并影响“ 美国在这些地区的关系 ”，从而“ 加强与中亚国家的联系 ”。她表示，“ 在美国拥有一名顾问，使美国公司不仅能够进入其他国家，还能在那里取得成功和繁荣，并遵守有关环境和劳资关系的相关国际协议，显然符合美国的国家利益。 ”3 申请人还表示，其事业将“ 帮助贫穷的不发达国家获得为其未来公民创造更好生活所需的资源和机会 ”。此外，她声称，“ 与美国公司合作，使其与格鲁吉亚、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦等国政府达成交易，确实具有全球影响，因为这使这些国家在经济、政治和安全方面[原文如此]与美国更紧密地联系在一起。 ”申请人进一步主张，“ 美国依赖像[申请人]这样的人为美国公司进入这些国家铺平道路。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力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。

3 上诉书面论证意见声称，申请人“ 不仅（且将不仅）从事直接经济发展工作，而且还像过去一样撰写和发表其发现和工作成果。 ”申请人的发表记录涉及 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是否根据 Dhanasar 第一项要件具有国家重要性。申请人最初签署或回应审理主任补件通知时提交的两份个人陈述均未表明她计划发表其工作成果。此外，证据表明，申请人自2018年与其研究导师（Dr. C-R-G-）合著一篇论文以来，未发表任何研究成果。

为评估申请人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。虽然申请人的陈述反映其打算提供有价值的国际发展咨询服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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。同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业足以超出其未来美国雇主或咨询客户范围，在与国家重要性相称的层面上更广泛地影响其领域或美国的经济和安全利益。

此外，申请人未能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 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人国际发展项目对区域或国家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。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其根据 Dhanasar 所述第三项要件资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对无需决定即可得出结果的争议问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。