APR192021_05B5203 · 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：10895675 日期：2021年4月19日

对德克萨斯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）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《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，申请人提交了额外证据和一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，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，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，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) 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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，尽管法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(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，我们考虑其潜在的未来影响。

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、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议

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）。

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利益。

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可评估以下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，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，所考虑的因素必须综合表明，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

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a] 显示该外国人拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a] 显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人最初提交了其1989年工商管理文学学士学位，来自[已隐去]学院，其学术记录，[已隐去]，以及一份教育评估，说明其学位相当于美国工商管理学士学位。作为工作经验的证据，申请人提供了其[已隐去]劳动与就业部“ 工作合同和社会保障登记簿 ”，列明其职位和服务日期，但该登记簿中的条目未说明其职责和责任，也未解释其经验是否逐步提升。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定，逐步提升经验的证据必须“ 以现任或前任雇主信函的形式 ”提供。上述登记簿中的信息不足以证明申请人在创业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。在没有雇主进一步信息和证据的情况下，申请人未能证明其在创业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验，以构成该专业等同于高级学位的资格。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在回应审理主任的证据请求时，申请人提交了其2019年8月25日从佛罗里达州[已隐去]大学获得的工商管理理学硕士学位。申请人

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

在提交申请后获得该学位。4 然而，资格必须在提交申请时确立。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士资格。

B. 国家利益豁免

待确定的剩余问题是，申请人是否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拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家级重要性。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张资格，申请人表示他打算继续其“ 在美国作为企业家的职业生涯，具体而言是管理和开发国内及国际公司 ”。他声称其拟议事业涉及“ 促进和创造新的业务发展 ”，以及向“ 在企业管理、营销策略、商业解决方案、业务发展和创新发展方面需要专家建议的美国公司、机构和个人提供商业服务 ”。申请人进一步指出，他计划将其服务和财务资源投入其公司，_____，
5 此外，申请人表示：“ 我将以顾问或雇员的身份，向需要我专业知识的公司和个人提供服务。 ”

记录中包含关于移民对美国经济的贡献、企业家对我国经济的价值、移民及其子女的创业传承、移民税收贡献和消费能力、高增长初创企业的经济影响以及美国管理咨询行业前景的信息。此外，申请人提供了讨论美国移民创业、移民的净财政影响、企业家参与制药行业、移民创办企业的经济贡献以及小企业对美国经济影响的文章。他还提交了关于移民对商业增长的贡献、企业家参与促进更具包容性的经济、美国制药市场前景、企业家作为经济发展驱动力、企业家对全球经济的价值以及小公司作为就业创造引擎的信息。因此，记录显示申请人作为企业家和商业顾问的拟议工作具有实质性价值。

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. at 889。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“ [某]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它具有国家甚至全球

4 表格I-140，外籍工人移民申请，在本案中于2018年8月22日提交。
5 申请人解释称，他是_____的创始人和管理董事，并计划领导其美国运营。他进一步表示，_____是“ 一家巴西_____行业的公司，专门从事市场进入策略、商业分析开发、战略业务规划以及协助政府法规。我负责_____在欧洲、美国和拉丁美洲市场的所有销售、贸易和营销。 ”

在特定领域内的影响。”同上。我们还指出，“一项事业如果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影响，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。”同上，at 890。

随上诉，申请人提交了一封来自_____主任_____的信函，该主任来自一家巴西_____公司，表示有兴趣与申请人合作在美利坚合众国和加拿大分销_____产品。此外，申请人提交了一份他与_____签署的“谅解备忘录”，涉及其针对_____产品的业务发展计划。6 对申请人工作的兴趣及其未来活动计划涉及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，at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否依据Dhanasar第一项要件具有国家重要性。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称其拟议事业旨在“在美国_____行业创造商业机会并产生强劲的商业需求”。他主张他将在美国开发“创新产品_____的市场”，并且该事业将通过“创造更多收入并为该国创造就业机会”使美国经济受益。申请人进一步主张，其拟议“工作推动一个主要商业市场，这反过来直接促进国家经济产出，并优先考虑国家利益，如国内就业市场”。此外，他声称其事业“将产生重大的国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应”。申请人还表示，其事业将“促进税收收入，优先考虑国内就业市场，并最终帮助在全国层面上增加美国的资金流动，这将促进美国国内生产总值（GDP）”。

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。尽管申请人的陈述反映其意图向其公司_____提供商业和财务资源，并为其未来客户和合作伙伴提供咨询服务，但他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，at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其公司、客户群和合作伙伴关系，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国_____行业。

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，或为我国提供其他实质性积极经济影响。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充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极

6 上诉提交材料还包括关于_____的信息，但申请人未表示他打算为该_____产品提供业务发展服务。

经济影响 ”的水平。同上，at 890。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确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其依据Dhanasar所述第二和第三项要件的资格进行进一步分析将没有实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有高级学位的专业人士分类的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。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。