APR192021_06B5203 · 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：10183910 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，外籍工人移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名行政服务专员，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附加于该 EB-2 分类的工作邀请要求及因此的劳工证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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，且她未证明对所需工作邀请及因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张她符合 EB-2 分类和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。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基础 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，因此需要单独证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 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……符合资格的移民，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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合资格的移民，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，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域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) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

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的渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定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）可酌情2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此的劳工证要求将有利于美国。

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酌情性质）。

该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求及因此的劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重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。在确定拟从事的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。

第二项要件将重点从拟从事的事业转移到该外国国民本人。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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；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，豁免工作邀请要求及因此的劳工证要求将有利于美国。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，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求及因此的劳工证要求将有利于美国。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资格的高级学位，申请必须附有“ [a] 显示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，表明外国人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了一份来自 1...._____ 的“ 外贸管理副学士学位 ”。
I I（2006年），一份证明她完成了“ 大学商业物流推广课程 ”的证书，:i~ I（2004年），一份来自~ I（2008年）的“ 商业管理 Lato Sensu 研究生课程证书 ”，以及一份学业成绩单

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

用于 ~ !大学课程（1999-2003年）。4 申请人未提供证据证明其巴西学历等同于美国学士学位或美国高级学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A) 和 (B)。因此，申请人未证明其符合作为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 特殊能力

申请人主张她至少满足作为具有特殊能力的个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学术记录标准和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E) 的专业协会会员标准。

在上诉书面论证意见中，申请人坚持认为她还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年全职经验标准和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C) 的特定专业认证标准。在审查证据后，我们认定记录不支持申请人满足至少三项标准要求的认定。

显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构授予的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人的“ 对外贸易管理副学士学位 ”和“ 工商管理Lato Sensu研究生课程证书 ”足以满足本监管标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

作为其作为行政服务专员十年经验的证据，申请人提交了来自[已隐去]的信件，但这些信件未说明其经验是“ 全职 ”的。因此，申请人未能证明其满足本监管标准的要求。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人提交了来自[已隐去]“ 区域工商管理委员会 ”的“ 法律专家证书 ”，其中声明她“ 具备在行政管理领域提供专业服务的正式资格 ”。我们认定，其职业的这一认证足以满足本标准。

4 [已隐去]大学的课程学业成绩单未显示申请人获得了学位。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。
申请人主张，其来自[已隐去]的“ 法律专家证书 ”也满足本标准。记录中包括巴西“ 联邦行政管理局 ”的一项决议，其中声明“ 设立区域行政管理局是为了监督和规范 ”商业活动。该决议进一步表明，区域管理局的注册面向“ 管理和商业领域 ”的“ 副学士学位课程 ”毕业生开放。虽然申请人的“ 法律专家证书 ”表明[已隐去]认定她“ 信誉良好 ”并因此“ 具备在行政管理领域提供专业服务的正式资格 ”，但证据并未将她认定为[已隐去]的“ 会员 ”。申请人也未证明[已隐去]拥有由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成的会员机构，或该组织在其他方面构成专业协会。基于上述理由，我们撤销审理主任关于申请人满足本标准的认定。

基于上述理由，证据未能证明申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并已达到特殊能力分类所需的专业水平。

C. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下文讨论的理由，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分析框架第一项下的国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项下的资格主张，申请人表示她打算继续“ 在美国担任行政服务专员 ”。她声称其拟议事业涉及协助“ 各行业的美国公司通过开发和实施工商管理解决方案来优化其业务。我将规划、指导和协调组织的支持服务以提高其运营效率。 ”申请人进一步解释称，其工作包括准备“ 管理报告、高管沟通和公司演示 ”。她还列出了20个“ 与我的专业经验和资格匹配的空缺职位 ”。5 此外，记录中包含来自[已隐去]的两封信件，表明申请人自2019年4月起在该公司担任执行助理，并列出了其行政职责。6

记录中包含关于行政服务经理职能、美国管理咨询行业前景、运营管理的好处、

5 在她通过“ LinkedIn和Indeed找到的 ”20个潜在“ 职位 ”列表中，包括Medline Industries、Mathematica、Facebook和亚利桑那大学的“ 行政服务经理 ”职位等。
6 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其当前和潜在职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否满足Dhanasar框架的要求。

外国直接投资（FDI）对美国经济的贡献、外国公司对美国就业水平的贡献，以及外国跨国企业产生的经济活动。此外，申请人提供了讨论一般管理职位价值、运营创新作为业务增长贡献因素、FDI的好处以及国际投资作为我国经济增长贡献因素的文章。因此，记录显示申请人拟议的行政服务专员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工作的领域、行业或专业的重要性；相反，我们关注“外国国民拟从事的具体事业”。参见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“[一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域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实质性积极经济影响的事业，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。”同上，at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业旨在“促进我国的外国直接投资”。7 她声称其工作将通过提高行业和全经济总量，以及为美国公民提供高于平均水平的薪酬工作，使“美国经济和国内就业市场”受益。申请人进一步主张，其拟议工作“逐步增强美国商业生态系统，这对健康和基于增长的经济至关重要。”此外，她表示其事业将通过“美国就业创造”、“跨国环境中的有效商业咨询”和“为美国公司提供商业咨询服务”使我国受益。

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。尽管申请人的陈述反映了其为美国雇主和未来客户提供有价值行政服务的意图，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雇主和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

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，记录未显示申请人行政服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“实质性积极经济影响”水平。同上，at 890。因此，申请人的拟议工作不满足Dhanasar框架的第一项。

7 申请人未充分解释其作为行政服务专员或执行助理的拟议工作如何涉及为我国带来大量FDI。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项所要求的国家重要性，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其符合作为持有高等学位的专业人士或具备特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能证明其有资格或经酌情裁量本应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。