APR192021_07B5203 · 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：11244066 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）

申请人是一名企业家，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）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作为特殊能力个人的分类资格，且其未证明豁免所要求的工作邀请（因而豁免劳工证）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，主张其符合特殊能力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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为科学、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，即属于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、文化或教育利益或美国福利，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]在司法部长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) 的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为特殊能力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证据的文件。

此外，尽管法规和相關法規均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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授予国家利益豁免，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推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件，实质性价值和国家重要性，侧重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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民本人。为确定其是否处于有利地位推进拟议事业，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

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酌情性质）。

事业的进展；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，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，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。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

A. 特殊能力

申请人主张其至少满足作为特殊能力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) 的会员资格标准。

在上诉书面论证意见中，申请人坚持认为其还满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 的十年全职工作经验标准、8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D) 的薪资标准以及 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 的成就和重大贡献认可标准。经审查证据，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。

显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提交了一份官方学业成绩单，表明其于1995年在_____ __完成了11门课程，但该成绩单未显示其从该大学获得学位、文凭、证书或类似奖项。此外，其提交了一份来自I I的证书，声明其完成了“ Windows 98、Word、Excel和Access ”的培训（1999年）。然而，该证书并非官方学术记录。申请人也未提供证据证明I • I构成“ 学院、大学、学校或其他学习机构 ”。基于上述理由，我们撤销审理主任关于申请人满足该标准的认定。

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

由现任或前任雇主出具的证明信，显示外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

作为其十年创业经验的证据，申请人提交了一封2019年12月的信函，~ I 其中称其自2006年2月至2009年1月担任“ 我们项目的COO/经理！Iin fro1 the city o : J. .. ”。然而，该信函并未说明其经验是“ 全职 ”的。
此外，申请人提交了一封2018年5月来自l I的信函，表明申请人以“ 全职职位，自2009年2月至2016年7月担任主任兼协调员 ”为该组织工作。该信函进一步称，申请人自2016年8月起“ 一直以远程方式担任顾问和咨询人 ”。4 随上诉，申请人提供了一封2020年3月的公证信函，声称：“ 我自2009年2月至2016年7月全职受雇担任1的主任兼协调员（经理）。由于出国旅行，我的角色自2016年起变为顾问。 ”这些信函并未表明申请人作为顾问的工作是全职的。

上述来自thd~ _____ _. ._____ _,J 及申请人的信函未能证明其拥有至少十年作为企业家的全职经验。因此，申请人未能证明其符合该法规标准的要求。

证明外籍人士曾获得表明特殊能力的薪水或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

来自~ _____ _.的2018年5月信函称，申请人2015年获得R$ 252,000，2016年获得R$ 176,000，2017年获得R$ 131,000。此外，来自~-----_.的2019年12月信函表明，其自2006年2月至2009年1月获得每月R$ 20,000的报酬。申请人还提交了来自Salario BR网站的信息，列出了小型、中型和大型组织中不同经验水平企业家的相应薪资。5

为满足该标准，证据必须表明个人曾获得的薪水或服务报酬相对于该领域其他工作者而言表明其声称的特殊能力。6 审理主任的决定指出，“ 来自网站的信息提供了基于经验（从实习生到大师，以及从小型到大型组织）的薪资 ”，且该信息不足以作为比较基础来证明申请人的薪资表明特殊能力。此外，Salario BR网站列出的“ 数据有效期 ”为“ 12/26/18至12/26/19 ”。由于Salario BR信息与

4 外籍工人移民申请（表格T-140）第3部分列明申请人的美国“ 抵达日期 ”为2015年8月19日。
5 该薪资调查基于220份薪资的总体，抽样100份薪资。
6 参见USCIS政策备忘录PM-602-0005.1，《对随某些表格1-140申请提交的证据的评估；对审理官现场手册（AFM）第22.2章的修订》，AFM更新ADJJ-14 21（2010年12月22日），https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

申请人记录其收入的年份（2006-2009年和2015-2017年）不同时，其未能表明前者提供了适当的薪资分析。在此，申请人未提供文件表明其收入相对于该领域其他人表明特殊能力。基于上述，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其符合该法规标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人主张其巴西远程学习协会（BDLA）的会员资格符合该标准。作为该标准的证据，申请人提供了其BDLA会员卡以及该协会主席的声明，称BDLA是“ 一个非营利科学社团，其目标为：开放、灵活和远程学习的习得、发展、推广和传播。 ”该信息不足以表明BDLA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群体，或该组织在其他方面构成专业协会。7 因此，我们撤回审理主任关于申请人符合该标准的认定。

证明同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献予以认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

作为该标准的证据，申请人提供了一份成就证书（2018年2月），以认可其“ 对l 的杰出成就和贡献 ”。申请人还提交了一封来自I 市议会主席I 的信函，讨论申请人参与__ ___ ~------'-'-----,..... 的情况，称：“ 我向市议会负责th .__ _.的实施。我监督了执行的所有步骤直至结束。为适应我们的现实并满足需求，需要进行大量调整，而[申请人]总是迅速完成任务，且极为专业。 ”上述证书和来自l I的信函反映了巴西市~ I 的地方认可，不足以证明申请人对行业或领域的成就和重大贡献。例如，来自 的证书和信函未附有证据表明申请人涉及~----------~的工作显著影响了在线学习行业或创业领域。

此外，申请人提交了来自同事的推荐信，提及其为I 和l I b 9 以及l I 所做的工作。虽然这些信函讨论了申请人为其雇主和客户所做的项目，但证据不足以表明其工作构成对行业或领域的成就和重大贡献。在其上诉书面论证意见中，申请人主张

7 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 专业是指本法第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历为进入该职业最低要求的职业。 ”.----------,
8 该证书由~ J 市议会主席~---~ 签署
9 与个人声称的贡献和成就同时期的正式认可，可能比为申请“ 认可 ”个人成就而准备的信函具有更大权重。参见USCIS政策备忘录PM 602-0005.1，supra，第23页。

推荐信“正是该领域专业人士提供的独立客观证据的典型类型，通常用于证明外籍人士的重大贡献”，但其并未具体指明其所负责的对行业或领域的成就和重大贡献。无论如何，证据并未表明申请人的工作对其雇主、客户及其项目之外产生了表明对行业或领域成就和重大贡献水平的影响。基于这些原因，申请人未能证明其满足该标准。

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，并达到了特殊能力分类所需的专业水平。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架的第一项要件充分证明其拟议事业的国家重要性。

关于其依据Dhanasar第一项要件提出的资格主张，申请人表示他打算继续其职业生涯，“在信息技术（IT）和业务发展领域，作为企业家在美国创建新企业”。他声称计划“支持各行业的公司实施专门为其量身定制的IT项目和解决方案，以提高其效率并为其提供竞争优势”。申请人进一步陈述：“通过我的公司，我将为公司提供IT解决方案和服务……从而带来降低成本和提高效率等改进。”他主张其“公司还将为美国公司提供先进且创新的搜索引擎优化、亚马逊店铺创建及其他电子商务工具，以提高其在线可见度，触达尚未触及的潜在客户。”此外，申请人指出他“正在成为[已隐去]合伙人的过程中”，并且其在该公司的职责包括“管理项目执行流程、提高客户在线可见度以及财务管理”。

记录中包含关于移民作为美国创业驱动力的信息、企业家对我国经济的价值、小企业对美国经济的影响、远程学习课程选项的受欢迎程度、组织学习解决方案的趋势、IT在商业未来中不断变化的角色、技术对全球经济的影响，以及外国出生的企业家作为美国创新驱动力的信息。此外，申请人提供了讨论移民对美国经济贡献、企业家对全球经济的价值、高增长初创企业的经济影响、远程教育入学情况、与电子学习相关的益处、数字时代的业务转型、技术帮助经济的方式、移民的消费能力和税收贡献，以及移民及其子女的创业遗产的文章。他还提交了关于移民作为创业资源、移民在经济增长中的作用、企业家作为经济发展驱动力、小公司作为就业创造引擎、沉浸式学习的兴起、灵活IT服务在支持现代商业举措中的价值、数字商业建模、移民创办企业的经济

贡献以及美国移民创业精神的信息。因此，记录显示申请人拟从事的IT企业家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，我们关注的是“ 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，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的显著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。 ”Id. at 890。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将通过其应用于技术或任何其他行业的第一手专业知识产生“ 广泛影响和行业影响 ”。他主张其事业“ 对国家和国际数字贸易部门具有广泛影响，特别是通过实施技术融合平台以改善商业生态系统 ”。申请人进一步主张，在“ 考虑其在美国经济中的宏观效应时，其拟议工作不能被低估 ”。此外，他声称其事业“ 将因其专业活动的连锁反应而为国家产生重大积极经济机会 ”。申请人还表示，其事业“ 将最大化商业收入，并最终在全国层面上增加美国的资金流动，从而为美国国内生产总值（GDP）做出贡献 ”。

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打算提供有价值的IT服务，但他未提供足够的信息和证据以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。Id. 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出其公司、未来客户或商业合伙关系的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或IT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显著潜力，或否则为我国提供重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计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IT项目对区域或国家经济带来的益处将达到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。

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

证明国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

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或作为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项要件，我们认定其未证明有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。