JUN072021_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：12210852 日期：2021年6月7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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名业务经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请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，认定记录未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因此他不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请求福利资格的责任。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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。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) 属于持有高等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，即属于持有高等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祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国人的拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国人处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免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，聚焦于该外国人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的未来影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国人。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；实现拟议事业的任何进展；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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国人资格的性质或拟议事业，该外国人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人的贡献中受益；以及该外国人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，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

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

二、分析

申请人是一名商业专业人士，在银行业管理方面拥有数年经验。他于2009年从[已隐去]的[已隐去]学院获得管理学学士学位，并于2011年从同一机构获得人力资源MBA学位。审理主任认定该证据足以确立申请人作为高等学位专业人士的资格，我们同意。因此，上诉中的唯一问题是其是否符合国家利益豁免的资格以及是否应获得该豁免。

A. 拟议事业的实质性价值和国家重要性

关于申请人的拟议事业，记录显示他目前在美国以[已隐去]的身份担任商业顾问。3 在最初提交的“ 专业计划与陈述 ”文件中，他表示打算继续利用其在工商管理方面的专长，担任“ 金融服务领域的业务管理员和经理 ”。他还补充说，计划在[已隐去]开展业务的美国公司将受益于他在那里的工作经验，并且他将帮助美国企业“ 改进其战略和实践 ”。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人提交了第二份“ 专业计划与陈述 ”，其中他表示打算在美国继续其作为“ 总经理和运营经理 ”的职业生涯，但也提供了关于其在[已隐去]职责的详细信息。这些职责包括为客户公司获取许可证和注册、为其制定[已隐去]商业计划、就如何降低成本和提高效率提供建议，以及提供税务建议。他还指出，在其任职期间公司客户有所增加，并且“ 来自我专业网络的70多名投资者已在美国开设了各种类型的企业。 ”

申请人在这份新陈述中还表示，他打算为美国公司工作，以“ 以能够增加利润和增长的方式构建其业务 ”，并就如何“ 拓展至其他市场，无论是国内还是国外 ”提供建议。此外，他提供了一份“ 我打算寻求职位安排的公司 ”名单。

为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“ 潜在未来影响 ”。在其决定中，审理主任指出记录包含有关外国投资、人力资源和运营管理的信息，但认定该证据未能表明其作为总经理和运营经理的拟议事业如何具有国家重要性。审理主任还指出申请人受雇为“ 税务顾问 ”，并认定该职位不属于拟议事业。

在上诉中，申请人主张其工作“ 反映了国家重要性，因为其工作领域被认为能够撬动商业和运营趋势，优先考虑众多市场板块的生产力和

3 由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑有关其职位的信息以说明他打算以何种身份工作。

盈利能力，进而促进经济。”但根据Dhanasar框架的第一项要件所评估的是申请人具体的拟议事业，关于其在具有国家影响的广泛领域内工作的宽泛主张不足以满足该要件的要求。如上所述，申请人对其拟议事业的描述确定了不止一条路径，我们将分别进行分析。

我们首先注意到，尽管申请人将其拟从事事业的更广泛领域分别表述为“金融领域的工商管理与运营管理”和“综合与运营管理”，但其对目前在I所任职务的描述并不包括对金融领域或其他领域企业的行政或管理，而是侧重于为寻求在美国创办企业的投资者提供商业和税务咨询。尽管申请人未说明其拟从事事业是否涉及继续留在该公司、受雇于另一家公司提供类似服务，或通过自雇方式从事这些活动，但案卷记录并未证明其作为商业和税务顾问在上述任何一种情形下的持续活动将具有国家重要性。

具体而言，他提交了数封来自其目前职位上合作过的客户的信函，这些信函一般描述了他所提供的服务并表示对其工作的满意。它们确认，在目前雇主处的职务中，他帮助数名客户在美国开办企业，包括就税务后果提供建议以及取得执照和注册。申请人还提交了美国商务部和美国商会的证据，说明外国投资对国民经济的重要性，这显示其在该领域的工作具有实质价值。然而，与Dhanasar案中描述请愿人STEM领域教学活动的信函类似，该证据并未表明申请人将从事会对更广泛意义上的商业领域或外国直接投资产生影响的活动。4 相反，其活动的影响仅限于其本人及其雇主的客户。

如上所述，申请人还列出了其拟作为工商管理及运营与综合管理方面拟从事事业而寻求的若干潜在工作机会。该清单包括来自美国各地公司的职位，来源于求职网站。虽然所有这些职位的职称中都含有“运营”一词，但它们从“运营专业人员”到“运营副总裁”不等，且似乎跨越多个行业。案卷记录未包含有关这些职位所涉职责的信息，因此并未表明这些职位将允许申请人通过帮助这些公司改进战略和实践来推进其拟从事事业。更重要的是，对于判定该拟从事事业是否具有国家重要性而言，案卷记录未包含证据表明申请人在这些职位上的就业将对运营管理领域产生更广泛的影响，或产生超出雇主本身的重大积极经济影响。

申请人还提交了来自多种来源的关于人力资源、运营管理和初创公司的文章。与上文讨论的关于外国投资的证据一样，该证据足以显示运营管理作为一个领域具有实质价值，但并未显示申请人所提出的具体事业将具有国家重要性。

4 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893

基于我们对申请人关于其拟从事事业各方面描述的分析以及案卷中证据的整体，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性。因此，他不符合Dhanasar框架第一项要件的要求。

B. 处于有利地位推进拟从事事业

第二项要件将焦点从拟从事事业转向申请人。审理主任得出结论认为申请人符合该项要件，但未在其决定中纳入对证据的分析。为支持其符合该项要件的资格，申请人提交了其学术资历和经验的证据，包括确认其在l银行业从业多 年以及在美国担任税务和商业顾问的推荐信。这包括来自 Business Developmrt Maual!ef atl I的两位人士以及申请人的一位前主管a ._____ _. ancL ID I I的信函，其中强调了申请人对l I内部运营所作的一项重要贡献。此外，来自i I, I I首席执行官的函件将该公司客户群近期增长和收入增加的很大一部分归功于申请人。因此，我们同意审理主任的结论，即申请人已证明其处于有利地位推进其拟从事事业。

C. 权衡因素以判定豁免对美国之利益

如上所述，第三项要件要求申请人证明，总体权衡而言，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有利于美国。在此，申请人主张，由于其运营管理方面的经验，尽管存在合格的美国工人，美国仍将从其在此的活动受益。然而，由于申请人未能证明其拟从事事业具有Dhanasar框架第一项要件所要求的国家重要性，他不符合国家利益豁免的资格，进一步讨论第三项要件下的权衡因素将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能证明其符合Dhanasar分析框架中规定的三项必要要件，我们认定其不符合资格，或经自由裁量亦不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。