MAY172022_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：10811891 日期：2022年5月17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）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士和具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该EB-2分类的工作邀请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等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的分类资格，且其未证明对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其有资格作为持有高等学位的专业人士获得分类以及获得国家利益豁免。

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，即作为高等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) 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，将显著惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业方面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：

高等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。

科学、艺术或商业方面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水平。

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

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明具有特殊能力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，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分析框架。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价值和国家重要性；(2) 该

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）。

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（因而豁免劳工证）将有利于美国。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向外国国民本人。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（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从事的事业，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. 持有高等学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [a]显示外国人拥有美国高等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，以及由现任或前任雇主出具的证明外国人拥有至少五年学士后专业领域渐进工作经验的信件形式的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录支持审理主任的认定，即申请人来自巴西 Iin的“ 体育教育学士 ”文凭（2006年）是美国学士

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

学位（体育教育）的外国同等学历。上诉中的问题是申请人是否在其专业——创业——拥有至少五年学士后渐进工作经验。4

作为工作经验的证据，申请人最初提供了讨论其担任体育教师、体育协调员和足球裁判工作的信件，但这些经验与其创业专业无关。他还提供了涉及 （2011年10月）、D（2017年1月）、_____（2017年3月）和2016年3月的合伙企业的“ 公司章程 ”修正案。此外，提交了与其成立 （2018年）、（2019年）、（2016年）和_____（2018年）相关的文件。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的规定明确，渐进工作经验的证据必须“ 以现任或前任雇主信件的形式 ”提供。有关上述公司的信息不足以证明申请人在创业方面拥有至少五年学士后渐进工作经验。

在没有雇主提供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的学士后渐进式工作经验，从而构成该专业高等学位等同资格。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 和 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人未能证明其符合持有高等学位的专业人士成员资格。

B. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定申请人仅满足了 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) 的学术记录标准。申请人的上诉提交材料未对审理主任的认定提出异议，也未主张其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中的至少三类。在未提供任何论证或证据以推翻审理主任认定的情况下，申请人未能证明其满足至少三项标准并达到了特殊能力分类所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

尚待确定的剩余问题是，申请人是否证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其依据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人表示其打算继续其“ 在美国作为企业家的职业生涯，具体而言即管理和开发

4 申请人表示其打算继续其“ 在美国作为企业家的职业生涯，具体而言即管理和开发国内和国际公司。 ”此外，《外籍工人移民申请》（Form I-140）第6部分（“ 拟从事就业的基本信息 ”）将申请人的职位名称列为“ 企业家 ”。

国内和国际公司。”他主张其拟从事的事业涉及“促进和创造新企业”，以及向“需要商业管理、营销策略、商业解决方案、业务发展和创新发展方面专家建议的美国公司、机构和个人提供商业服务”。申请人进一步表示，其计划将其服务和财务资源投入 I I
I
他还解释说，其计划“着手
对th __ ___,网络进行大规模扩张”，包括在美国开设三家门店。5

记录中包含有关移民对美国经济的贡献、餐饮业前景、移民企业家作为企业创造者以及企业家对我国经济价值的信息。此外，申请人提供了讨论移民企业家经济贡献、企业家参与促进更具包容性经济以及移民及其子女创业遗产的文章。他还提交了有关企业家在创造就业和创新中的作用、美国餐饮业销售额、移民创办企业的经济贡献以及移民税收贡献和消费能力的信息。因此，记录显示申请人拟从事的作为餐饮服务企业家和商业顾问的工作具有实质价值。

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“外籍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，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，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。”同上。我们还指出，“一项具有雇用美国工人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。”同上，第890页。

随上诉，申请人提交了来自 11l和
I I表示对其商业咨询服务感兴趣的信函。此外，申请人提供了来自 _
（一位 巴西律师）
和 6 的推荐信，证明申请人的商业技能，但这些信函未解释其拟从事的工作如何具有国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上”。同上，第890页。此处的问题是，其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。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟从事的事业将“支持美国国内就业市场，因为它将促进为美国公民直接和间接创造就业机会”。他主张

5 申请人指出，其是“ 一家供应正宗日本料理的餐厅的业主，该餐厅位于
l IFL 市。 I同样位于 I，是日本料理的一个新概念，近年来向不断增长的客户群供应寿司和夏威夷拌饭。”
6 上诉提交材料包括申请人在 _____ 的两家餐厅的商业转租合同

其事业“ 不仅广泛增进美国商业利益并推动整体经济繁荣，还对国内就业市场产生积极影响 ”。申请人进一步主张，其拟从事的工作“ 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，他主张其事业“ 将产生重大国家利益，因为其专业活动具有涟漪效应 ”。申请人还表示，其事业将通过帮助“ 在全国层面上增加美国的资金流动，从而促进美国国内生产总值（GDP） ”而使我国受益。

为评估申请人拟从事的事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了其意图向其公司提供商业和财务资源并向其未来客户提供咨询服务，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟从事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，我们认定记录未显示申请人拟从事的事业足以超越其公司和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或餐饮业。

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 otherwise 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，记录未显示申请人商业项目对区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人拟从事的工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能证明其拟从事事业的国家重要性（Dhanasar 先例决定第一项要件的要求），申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未能证明其满足作为持有高等学位的专业人士成员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，我们认定其未能证明其符合资格或作为自由裁量事项 otherwise 应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。