NOV182022_03B5203 · 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：23035410 日期：2022年11月18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）

申请人是一名企业管理人员，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格，但记录未能证明对该签证分类的工作要求予以豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人主张记录支持其获得豁免的资格。

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（de novo review），我们将驳回上诉。

I. 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（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对该工作要求予以豁免符合国家利益。

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之外国人或具有特殊能力之外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其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，将前瞻性地实质性惠及美国的国家经济、文化或

教育利益或福祉，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) 工作要求豁免——

(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)项关于外籍人士在美国科学、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，则外籍人士必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

虽然该法及有关规定均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884中提出了审理国家利益豁免申请之框架。Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可行使裁量权，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外籍人士拟从事的事业（endeavor）兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从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——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。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。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑以下因素，包括但不限于：

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 为确立豁免工作要求符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专长。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的规定将“ 特殊能力 ”定义为在某一特定事业领域“ 显著高于通常所遇水平 ”的专长程度。根据法律，具有特殊能力的个人通常仍受工作要求/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求作为具有特殊能力的个人分类，还是作为持有高等学位的专业人士分类，他们都必须超越证明其专长程度显著高于其专业领域通常所遇水平，才能确立国家利益豁免的资格。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

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，总体权衡，豁免工作要求从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，例如：鉴于该外籍人士资格的性质或拟议事业，该外籍人士获得工作机会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籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士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，豁免工作要求从而豁免劳工证将有利于美国。3

II. 分析

申请人曾在两家巴西公司担任管理职务，其中包括她共同创立的一家，[已隐去]。她拥有管理学学士学位，并已提交证据证明其在公司拥有超过五年的学位后渐进工作经验。由于她已确立作为持有高等学位的专业人士的EB-2签证分类资格，上诉中的唯一问题是豁免该分类的工作要求从而豁免劳工证是否将符合美国的国家利益。4

申请人拟担任位于佛罗里达地区由[已隐去]拥有的三家[已隐去]加盟店的管理人，证据表明该公司现在或曾经由其丈夫部分拥有，且她现主张自己为部分所有者。[已隐去]系为获取EB-5移民投资者签证之目的而设立。她表示，在此职位上，她将负责这些设施的日常运营，包括管理营销、邮件分发、设施维护、记录保存、办公预算和用品，并且她将通过自己的公司提供这些服务。5

我们首先注意到，记录缺乏关于申请人与[已隐去]之间该管理安排之证据。尽管初次提交时附有[已隐去]所有者的信函，但该信函为外文，且未附有8 C.F.R. § 103.2(b)(3)所要求的经认证的英文翻译。虽然我们承认国家利益豁免申请本质上不要求工作机会，但关于如何……的证据（或缺乏证据）

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

4 尽管申请人还主张作为具有特殊能力的个人符合EB-2移民签证分类的资格，但由于我们同意审理主任关于她符合持有高等学位的专业人士资格的认定，我们无需进一步讨论其EB-2分类资格。

5 尽管申请人提交了证据证明她与其子均为[已隐去]的成员，但她以将来时提及她将通过其提供服务的公司向[已隐去]加盟店提供服务，且未说明该事业将通过[已隐去]进行。

申请人打算推进其拟议事业的方式，可能影响关于其事业是否具有实质价值和国家重要性，以及其是否处于有利地位推进该事业的认定。尽管如此，我们仍将在下文依据Dhanasar框架的三项要件分析记录中的其余证据。

A. 实质价值与国家重要性

如上所述，在Dhanasar框架的第一项要件中，我们关注个人拟推进的特定事业的前瞻性潜在影响。在其决定中，审理主任认可了申请人关于她将管理三家特许经营店的陈述，但随后将重点放在对这些特许经营店的不同描述上，即要么是日托机构，要么是学前学校，并认定这导致对其拟议事业的描述存在缺陷。然而，证据表明这些特许经营店将为从婴儿到学前班年龄的儿童提供服务，并针对儿童的特定年龄量身定制教育项目。因此，我们不同意审理主任关于记录中用于描述这些设施的不同术语削弱了申请人对其实业描述的结论，并认定这些术语对于认定其拟议事业的实质价值和国家重要性并不重要。

审理主任还认定，申请人未提供对其拟议事业的详细描述，也未提供证据表明其事业在商业、创业、科学、技术、文化、健康、教育、艺术或社会科学方面具有实质价值。然而，如上所述，申请人描述了其将管理的这些设施的若干职能，包括市场营销、设施维护和预算编制。此外，记录中还包括对设施和预计员工的描述，为申请人开展其拟议事业的环境提供了背景。

为支持其拟议事业的实质价值，申请人提交了与教育管理者和学区总监职责相关的材料，以及幼儿教育重要性的材料。但与教育管理者或学区总监职责的一般性描述不同，申请人并未表明其具体角色将涉及幼儿教育的提供或规划。因此，记录不支持其拟议事业在教育领域具有实质价值。

申请人还提交了关于企业管理重要性的证据。我们认定记录足以支持其拟议事业在商业领域具有实质价值。

关于申请人拟议事业的国家重要性，申请人在其上诉书面论证意见中批评了审理主任决定的几个方面。例如，她称该决定未讨论其在该领域知识和经验的证据。此外，她主张审理主任关于特定事业的相关性与申请人拟工作行业的重要性之间的陈述“忽视了幼儿教育本身的具体相关性”。然而，关于后者，Dhanasar裁决明确指出，第一项要件下的关注焦点是个人拟开展的特定事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。而申请人关于其教育和经验证据应在此处予以考虑的主张是不正确的，因为我们在第二项要件下审查该证据，以认定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业。

考虑，因为我们在第二项要件下审查该证据，以认定申请人是否处于有利地位推进其拟议事业。

申请人引用了一篇关于美国儿童保育短缺的文章，以及另一篇指出因COVID-19疫情导致学校和儿童保育中心关闭“迫使母亲退出劳动力市场，增加了她们的压力，并给儿童造成经济不确定性”的文章。虽然我们承认儿童保育可及性的重要性，但申请人未阐明或提供证据表明其在[已隐去]地区管理三家儿童保育设施将在幼儿教育领域产生国家甚至全球影响。此外，尽管我们在Dhanasar中曾指出，即使集中于某一地理区域的事业也可能被认为具有国家重要性，例如那些具有显著潜力雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，但申请人未证明其事业具有产生此类效应的潜力。重要的是，证据表明是[已隐去]将（或已经）建造这些设施并雇用员工，而申请人未表明其管理这些设施的具体拟议事业将雇用除她本人以外的任何人。至于其对这些儿童保育设施的管理将使他人能够雇用工人并提供有益于儿童及其父母的服务，申请人未证明这些益处将超越特定设施的雇员和客户而具有国家重要性。

尽管记录认定申请人的拟议事业具有实质价值，但基于上述理由，记录未表明其具有国家重要性。因此，申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项要件。

B. 处于有利地位推进拟议事业

在Dhanasar框架的第二项要件中，关注焦点转向个人，以及其是否处于有利地位推进其拟议事业。如前所述，我们在作出此认定时考虑多种因素。在此，审理主任的决定考虑了记录中的推荐信，这些推荐信描述了申请人此前在其于1995年共同创立的公司中的管理经验，并认定这些推荐信显示了她同行的尊重。然而，他认定这些推荐信不足以证明她处于有利地位推进其事业，因为它们未显示“超越管理者和企业家正常预期的过往成就记录……”

在上诉中，申请人主张审理主任在认定推荐信显示她“在该领域他人的工作中发挥了重要作用”以及“未附有关于其工作影响的佐证证据”时，超越了法规和Dhanasar先例裁决。然而，正如我们在上文脚注中所指出的，我们在Dhanasar中的裁决表明，国家利益豁免申请人不能仅通过证明其专业水平显著高于其专业领域通常遇到的水平而获得资格。审理主任关于申请人影响及其在他人工作中作用的陈述直接导致其最终结论

6 Id. at 889-890.
7 Id. at 886.

即她未超越这一专业水平，因此符合Dhanasar第二项要件的要求。

为支持其处于有利地位推进拟议事业，申请人指出其在企业管理方面的经验，首先是在其家族公司，然后是在[已隐去]。她在[已隐去]的经验由那些推荐信记录，尤其是其商业伙伴的信。她还提到[已隐去]的信，主张这证明了相关方对其拟议事业的兴趣。同样，该信未附有所要求的经认证的英文翻译。然而，即使假设其关于该信内容的陈述准确，[已隐去]商业计划将她的丈夫列为[已隐去]的成员之一，且她声称现在该公司部分所有者。因此，[已隐去]与申请人之间的这一协议代表的不是客户、投资者或其他相关方对其事业的兴趣，而是她自身的利益。

我们进一步注意到，尽管证据表明申请人具有相关教育背景和多年管理涉及牙科设备进口和销售企业的经验，但她没有教育管理方面的经验，更不用说在该领域的成功记录。她提交的与该职位相关的材料还表明，建议拥有教育相关领域的高级学位，而证据未表明申请人拥有该学位。

在审查记录后，基于上述理由，我们认定申请人未证明其处于有利地位推进其事业，因此不满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 综合权衡豁免职位要求是否符合国家利益

在Dhanasar框架的第三项要件中，我们权衡保护国内劳动力供应的国家利益与个人拟议事业带来益处的国家利益。在此，根据上述讨论，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，也未证明其处于有利地位推进该事业。因此，她未表明批准其职位要求豁免存在强烈的国家利益。

在上诉中，申请人首先主张，劳工证在其案件中会不切实际，因为她的经验和学历使她能够在公司内担任多个职位，而劳工证要求职位必须具体界定。然而，申请人具体提议从事单一职业，即担任三家[已隐去]特许经营店的管理人，因此，她能够从事不同职业这一点如何会使劳工证变得不切实际，并不明显。

她还主张，由于“ 教育工作者全国性短缺 ”，她占据一名合格美国工人职位的风险很低。我们首先注意到，申请人并未提议担任教育工作者，因此该领域任何劳动力短缺与她的工作无关。此外，劳工证程序的目的是检验劳动力市场，以确保某一特定职位没有合格、愿意且可用的美国工人，因此该程序非常适合识别可能存在劳动力短缺的职业和地点。申请人也未证明存在对其服务的迫切需求，以至于为了国家利益有必要豁免职位邀请要求，以避免劳工证程序固有的任何延误。

因此，我们认定，她未能证明，权衡之下，豁免职位邀请要求会符合国家利益。

III. 结论

申请人已证明她符合基础EB-2签证分类的资格，即作为持有高等学位的专业人士，但她未表明豁免职位邀请要求会符合美国的国家利益。其申请将继续被拒。

裁定：上诉被驳回。