NOV262019_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室 非先例决定

案号：5947499 日期：2019年11月26日

对内布拉斯加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）

申请人是一名外国投资顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请以及因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在这些程序中，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；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证分类资格，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) 持有高级学位的专业人士成员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，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，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)的规定包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域渐进工作经验应被视为等同于硕士学位。如果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遇到的专业知识水平。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了证明作为具有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的文件。

此外，虽然法规和相关条例均未定义“ 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) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和 national重要性；(2) 外国国民有能力推进拟议事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。

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授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

第一项要件，实质性价值和 national重要性，侧重于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得到证明。在确定拟议事业是否具有 national重要性时，我们考虑其潜在预期影响。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民本人。为确定其是否有能力推进拟议事业，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，豁免工作要求及因此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：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作要求及因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士成员

基于下述理由，我们撤销审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士成员资格的认定。为表明个人是持有高级学位的专业人士，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示外国人拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示外国人在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)。

申请人提交了其从[已隐去]大学获得的“ 商业管理证书 ”（2007年），以表彰其“ 成功完成工商管理硕士（MBA）基础课程 ”（强调添加）。他还提供了学术成绩单，列出了其作为[已隐去]“ 基础课程 ”一部分完成的各种入门商业课程，但该成绩单和上述证书并未表明他从该大学获得了MBA学位。关于申请人完成MBA基础课程，这一MBA前课程帮助学生培养进入MBA课程所需的专业和学术

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

素质。它帮助学生应对MBA学位课程，并建立基础，以便在此基础上攻读MBA。在此，申请人的证据未能证明其从[已隐去]获得的“ 商业管理证书 ”构成美国高级学位或美国学士学位。

此外，申请人提交了一份证书，称其于1994年从[已隐去]科学院获得经济学博士学位，一份来自[已隐去]州立大学[已隐去]经济学的资格证书，表明其“ 具备经济学家资格 ”（1995年），以及一份来自[已隐去]州立大学的文凭，表明其获得了“ 东方学家/历史学家及通晓阿拉伯语的历史学教师研究生学位 ”（1990年）。上述博士证书、经济学家资格证书和文凭均未附有申请人来自各大学的官方学业记录，以及证明其相当于美国高级学位或美国学士学位的外国同等学历的资格证书评估。因此，申请人未提供充分证据证明其符合持有高级学位的专业人士类别成员资格。

B. 特殊能力

申请人还主张其符合特殊能力类别三项监管标准：8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)([已隐去])和(F)。经审查，我们认定申请人来自[已隐去]的商业管理证书及雇主信函符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)的监管标准要求。

关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的标准，申请人提供了多位人士的推荐信，描述其教育背景和工作经历，但该证据不足以证明“ 对其行业或领域成就和重大贡献的认可 ”。例如，记录中包括来自[已隐去]财务主管的信函，讨论了申请人的工作经历和经济研讨会，但未提供具体事例说明其工作如何被认可为对金融服务行业或外国投资领域的重大贡献。因此，证据未能证明申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项监管标准中的三项，并达到了特殊能力类别所需的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）符合国家利益。审理主任认定申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件中的任何一项。

关于申请人依据Dhanasar第一要件提出的资格主张，其表示拟从事的事业涉及为“ 后苏联时期中亚共和国的美国企业和私营企业家提供公司财务相关咨询 ”。其声称该事业旨在为“ 打算在该地区工作或正在该地区工作的美国企业提供咨询，使全美企业能够在这一具有挑战性的地区成功开展业务，从而惠及全美经济 ”。申请人进一步解释称，其事业旨在吸引美国对乌兹别克斯坦的投资，并在乌兹别克斯坦经济各领域创建乌美合资公司。

申请人提供了关于美国-乌兹别克斯坦商会的资料、美国公司在乌兹别克斯坦的商业机会以及乌兹别克斯坦的自然资源。此外，其提交了同事的信函，讨论中亚市场的一般投资机会及与之相关的经济和政治利益。因此，记录显示申请人的事业具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，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”。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效应的事业，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。

在上诉中，申请人主张其“计划从事吸引美国对乌兹别克经济投资以及创建乌美合资公司的工作”。其声称拟议事业将通过“与美国-乌兹别克斯坦商会的合作，将美国商业和投资机构与乌兹别克斯坦市场机会对接”。申请人进一步表示其“打算推广投资机会以吸引美国对乌兹别克斯坦的投资”。此外，其声称拟议工作将通过获取乌兹别克斯坦自然资源的贸易渠道、基于该国较低劳动力成本将美国消费品生产分配至乌兹别克斯坦、因较低原材料成本带来的投资回报和利润率，以及与 economic privileges 和税收豁免相关的投资收入，使美国受益。

为评估申请人的拟议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其意图为未来客户提供有价值的投资服务，但其未提供充分信息和证据证明拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，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，因为其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的拟议事业能够充分超越其客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响美国外国投资行业。

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重大潜力，或为我国提供其他实质性积极经济效应。由于缺乏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，记录未显示申请人的项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济效应”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一要件。

由于记录中的文件未能证明其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，申请人未能

证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二和第三要件下的资格将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足持有学位的专业人士类别或特殊能力个人类别的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明其有资格或酌情应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。