SEP142021_04B5203 · 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：12484290 日期：2021年9月14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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名旅行管理专家，寻求被归类为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此就业类“ EB-2 ”移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请的豁免，从而豁免劳工证。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

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基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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……符合条件的移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士之成员，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(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其同等学历的专业人士之成员，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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外国人。

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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以推进拟议事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件关于实质性价值和国家重要性，聚焦于该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国国民。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，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该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，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该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，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

国民的贡献；以及该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，总体权衡，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

申请人寻求成为自雇的旅行管理专家。申请人持有乌克兰大学颁发的两个学士学位——一个是在[已隐去]大学于2012年授予的语文学学士学位，另一个是在[已隐去]大学于2014年授予的旅游学学士学位。申请人曾在多家旅行社工作。2004年至2011年，申请人在乌克兰的[已隐去]工作，先后担任代理、企业旅游经理，最后担任销售总监。自2011年起，申请人在[已隐去]担任总监兼旅行专家，管理一名员工（会计/簿记员）和五名承包商（一名信息技术专家、一名营销专家和三名销售代表）。申请人在[已隐去]的职位为全职，但2012年至2017年除外，当时她还为一家总部位于土耳其[已隐去]的公司担任国际代表和区域经理。申请人自2018年以来以B-2非移民访客身份在美国，该身份不允许在美国就业。参见8 C.F.R. § 214.1(e)。提交申请后，申请人建立了[已隐去]。

A. 基础移民分类的资格

审理主任依据Dhanasar国家利益豁免申请框架否决了该申请，但我们首先将处理与申请人基础移民分类资格相关的门槛问题。审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。我们不同意，理由如下。

申请人就其寻求何种分类作出了含糊陈述。在其介绍信中，她称其“ 寻求第二优先就业类高等学位专业人士的分类 ”，并主张其渐进式学士后经验等同于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所规定的硕士学位，但她还讨论了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所规定的特殊能力证据标准。

在否决通知中，审理主任认定“ 申请人已证明其为持有两个学士学位和超过五年渐进式经验的专业人士。 ”申请人的学位和经验只有在职业要求学士学位时才相关。规章将专业定义为“ 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。 ”3在本案中，申请人过去在旅游业的所有职位显然均不要求学士学位，因为她在2012年5月底获得第一个学士学位之前就已开始从事每一项工作。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。同一规章还引用了不适用于本程序的更有限的法定定义。

2012年5月底。在美国，申请人打算自雇，且未证明缺乏学士学位会阻止她创办此类企业。

基于上述理由，我们撤回审理主任关于申请人符合作为具有等同于高等学位的学士后经验的专业人士成员的认定。由于我们将基于其他理由驳回上诉，我们不会在上诉阶段对特殊能力进行初步裁定。

下面，我们将依据Dhanasar框架讨论申请人的国家利益主张。审理主任认定，申请人未满足Dhanasar三项要件中的任何一项。

B. 拟议事业的国家重要性

在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考量其潜在的未来影响。例如，某项事业可能因在某一特定领域具有全国乃至全球影响而具有国家重要性，诸如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。但我们并非仅从地理角度评估未来影响。相反，我们寻求更广泛的影响。例如，一项事业若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，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。4

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人提供了关于旅游业的总体背景信息，但她并未证明“ 一名旅行管理专家能够对该行业产生的影响 ”，也未“ 证明一名市场分析师的工作如何能够具有如此未来影响以致被视为具有国家重要性 ”。我们同意审理主任的结论，理由如下。

在2019年3月随申请初次提交的一份陈述中，申请人声称她的“ 教育背景与经验的结合为在美国发展酒店管理与旅游业提供了非常坚实的基础，并战略性地聚焦于中小企业的需求 ”。申请人表示她看到了“ 医疗旅游和生态旅游 ”中尚未开发的潜力，并声称：“ 我在[这些领域]拥有宝贵且经证实的成就记录，我希望在协助旅行社、目的地管理公司和旅游运营商转型以增加其节省并引入创新旅行选项方面分享这些成就。 ”申请人表示她“ 将继续协助旅游行业的其他企业 ”，但未提供任何关于她打算如何做到这一点的细节。申请人提供了关于她过去在海外工作的信息，但她曾以多种身份工作，既担任顾问，也负责自己的旅行公司，因此该信息并未显示她打算在美国做什么。

申请人表示旅游业是一个“ 全球性且重要的行业 ”，并且她的“ 工作经验和技能将直接惠及美国各地各种规模的企业，显著降低经商成本并提高其效率 ”。申请人未详细说明或解释如何

4 Dhanasar, 26 I&N Dec. 889-90。

她的工作将实现这些结果。旅游业作为一个整体所具有的国家重要性，并不能证明申请人拟议的事业本身具有国家重要性。

审理主任要求提供关于拟议事业的额外证据和信息。作为回应，申请人表示她“正在寻求应用新技术，以使美国的旅游行业与其他国家相比保持竞争力……因此，她的事业具有国家重要性，因为……她将不限于一个地理区域或单一公司。”申请人提交了关于[已隐去]的信息，称该公司将向“酒店/旅行/邮轮代理机构”、“旅游运营商/目的地管理公司”、“独立旅行代理”和“州旅游局”提供“旅游产品开发”、“网络数字化、品牌与营销”、“公关与媒体关系”、“临时管理与实施”以及“投资咨询”。

记录显示，申请人于2019年9月下旬将[已隐去]注册为虚构商号，即在她于同年3月提交申请六个月之后。5 申请人未主张或证明[已隐去]在提交申请时已经存在，且她在初次提交材料中未提及该公司。

为回应证据要求而提交的一份商业计划措辞不一致，表明该文件是由若干不明来源拼凑而成。计划的部分内容提及该公司时，仿佛其已在运营并拥有员工。例如，“投资咨询”部分包含以下段落：“我们团队在酒店与旅游行业的经验和关系网络，加上我们对全球经济增长趋势的前瞻性，使我们能够指导您完成扩张过程。”“网站开发”部分称“我们的顾问拥有……在公共和私营部门创建和工作的丰富经验，业务遍及旅游、经济发展、复兴和文化领域。”

第二人称代词也出现在拟设员工的部分职位描述中。“业务发展经理”和“项目经理”的职位描述完全相同，且两者均包含以下段落：“您将在制定和实施达成销售业绩目标的战略中发挥关键作用。”

申请人在编制该商业计划时没有员工；计划的另一部分明确说明，申请人在运营第一年将是唯一员工。因此，充其量而言，为一个尚未组建、聘用甚至尚未确定人选的团队的专业能力作证为时过早。申请人本人声称在所述若干领域没有先前经验，因此不清楚她如何证明了“对全球经济增长趋势的前瞻性”。

该文件的“投资咨询”部分读起来像是针对客户的营销材料，而非商业计划，其中使用了第二人称表述，如“指导您完成扩张过程”（如上所引）、“将您的开发团队直接对接适当的论坛”，以及“我们将5 来自[已隐去]注册官网站的打印件将[已隐去]识别为虚构商号，但未识别该名称的持有人，也未说明其是个人还是法律实体（如公司）。记录中的商业计划似乎将[已隐去]称为独资经营，表明该公司“前9-12个月以独资经营形式起步，之后将设立为公司[原文如此]”。

5

提供一切必要支持以确保您获得资金。”商业计划中描述的预计人员配置未列出任何投资顾问。该计划还表明[已隐去]将提供“网站开发、托管、维护和域名管理”，并将“用特别关注点更新您的网站”。该活动远远超出申请人最初关于协助旅游行业企业的模糊描述，并且似乎需要在服务器和其他基础设施上进行重大投资，而商业计划中并未另行反映。

一份单独的“商业计划演示文稿”，似乎由电子幻灯片演示的打印件组成，讨论了虚拟现实技术的使用，但上述商业计划完全未提及虚拟现实。

由于提交的信息就拟议事业提供了相互矛盾的信息，该事业的确切性质仍存疑问。申请人为[已隐去]编制的商业计划未预计特别庞大的员工规模，因此该公司不会成为主要雇主。申请人未解释该公司如何在其客户之外产生重大影响。关于旅游业整体的笼统主张不能证明这一点，因为申请人不会对整个旅游业负责。

申请人引用已发表文章以表明“类似概念创造了新就业的成功”。其中一篇文章署名《纽约时报》，但以打印件形式提交，无作者署名或发表日期，描述了一家“旅行公司”通过“与当地企业合作并投资”来“为其海外业务伙伴引入投资”。6 所描述的公司与申请人计划中的公司一样涉足旅游业，但该文章未提供足够信息以表明这些事业彼此相似。

申请人还提交了若干关于旅游业如何利用虚拟现实技术的文章，如上所述，申请人初次提交材料或其商业计划中均未提及虚拟现实。

在上诉中，申请人描述了申请提交日期之后的活动，这些活动偏离了此前关于拟议事业的主张，例如与旅行公司签订的合同。该证据不能证明提交申请时的资格，而这是8 C.F.R. § 103.2(b)(1)所要求的，也不能显示审理主任决定中存在事实或法律错误，而这是8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)所要求的。因此，对该新信息的详细讨论不会影响上诉裁定的结果。

申请人对拟议事业的描述起初较为模糊，随后的细节又有些前后不一致。申请人关于拟议事业国家重要性的主张

6 该文章似乎是文章中提及的某投资平台的宣传材料；打印件末尾有一个问题：“阅读本文后，您考虑投资iShares ETF的可能性有多大？”，其后附有一项免责声明：“本材料仅供参考之用，不构成在任何此类招揽属违法的司法管辖区或向任何此类招揽属违法的人的招揽。”打印件其中一页上有一个大的iShares水印，部分遮挡了文字。

关于努力程度的论述属于泛泛而谈和推测，而非关于其拟从事工作具体影响的具体、经证实的信息。

基于上述理由，我们认定申请人未能证明其拟从事工作的国家重要性。由于该问题本身即决定上诉结果，我们保留Dhanasar框架其余要件的审查。7

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

7 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。