AUG242021_05B5203 · 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：17944664 日期：2021年8月24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）

申请人是一名法律分析师和顾问，寻求作为持有高等学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（即劳工证）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)。

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，但未能证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）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的资格。

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。经重新审查（de novo review），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) 属于持有高等学位的专业人士类别成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士类别成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(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的框架。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）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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) 权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）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，我们考虑其潜在的预期影响。

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：个人的教育背景、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，权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）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

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裁量性质）。

综合考虑后，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士类别成员的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示其在美国的拟议事业是帮助美国公司“已经或希望在与拉丁美洲开展业务时，应对复杂的税务、劳动、合同和公法，从而使业务在这一新市场中顺利运营”。申请人还表示，他寻求帮助“希望在美国开展业务的外国公司应对这一令人兴奋的巨大市场。由于拉丁美洲的专业人士在做出重大商业决策时通常会寻找他们信任的人——通常包括会说其语言并了解其文化的人——我可以就进入这一领域向他们提供咨询。”在上诉中，申请人表示他将就“与跨境活动相关的重要问题，例如 1) 税务影响和税收协定，2) 不同的法律体系，3) 争议解决，4) 外交，以及 5) 文化意识”向美国公司和外国公司提供咨询。

记录中包含的文章表明，美国是世界上最大的跨境投资接受国，而巴西是西半球第二大经济体，也是美国第二大贸易伙伴。此外，申请人提供的报告和文章表明，与世界上其他国家相比，巴西拥有复杂的税务和商业体系。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的法律分析师和顾问工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。4 参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 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，“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第 890 页。

在其上诉书面论证意见中，申请人指出了其背景、教育、工作经验和在其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 此处的问题不是法律行业的价值或咨询对我国经济的影响，而是申请人作为法律分析师和顾问的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟议事业转向外籍国民 ”。同上，第890页。5 此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。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。

为支持其拟议事业，申请人提交了来自巴西和美国企业主的多封信函，表明他们有意雇用申请人。6 例如，[已隐去]，[已隐去]的[已隐去]所有者，提供了一封信函，表明他打算雇用申请人作为联系人，以便在其于美国“ 面临任何商业或法律问题 ”时将其转介给合适的人士。一封来自[已隐去]主任[已隐去]的信函称，他打算雇用申请人协助[已隐去]向美国扩张，并希望申请人帮助处理其企业在美国或巴西可能遇到的问题。[已隐去]表示他还希望申请人将其与可担任潜在客户或投资者的个人建立联系。

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有意创建一家法律分析和咨询企业，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其企业和客户范围，以与国家重要性相称的水平对其领域或行业产生更广泛的影响。

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，或以其他方式为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，他未表明其咨询业务活动将在佛罗里达州或美国提供实质性经济利益。尽管申请人提交了文章和行业报告，显示美国法律服务行业在2018年创造了4000亿美元的收入，并在2017年雇用了1,100,000名美国公民，但他未提交书面证据以证明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。此外，尽管申请人声称其咨询企业将雇用美国工人，但他未提供充分证据证明其经营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过

5 为确立豁免工作邀请要求符合国家利益，请愿人必须超越仅仅展示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中“ 显著高于通常所遇水平 ”的专长程度。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/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，无论某一请愿人是寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士，该个人均不能仅通过证明其专长领域中显著高于通常所遇水平的专长程度而获得豁免资格。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第886页注3。

6 尽管我们在决定中仅讨论了部分信函的样本，但我们审查了记录中提交的所有信函。

就业水平或商业活动。申请人也未证明其咨询企业运营所带来的任何就业或收入增长将实质性影响佛罗里达州或全国的经济活动或税收。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

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

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合资格，或经自由裁量后应以其他方式获得国家利益豁免。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且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。