AUG272020_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：8887828 日期：2020年8月27日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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）

申请人是一名法律顾问，寻求作为持有高级学位的专业人士类别第二优先移民分类，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求（即工作邀请要求）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驳回了申请，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张她有资格获得国家利益豁免。

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，我们将驳回上诉。

一、法律

要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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于此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) 属于持有高级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，即持有高级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国家经济、文化或教育利益或美国福利，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。

虽然法规和相關条例均未定义“ 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，如果申请人证明以下内容，则可授予国家利益豁免：(1) 外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此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，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。

第二项要件将重点从拟议事业转移到外国国民。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，总体而言，豁免工作邀请要求并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：鉴于外国国民的资格性质或拟议事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，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

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于裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每起案件中，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求并因此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级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此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，申请人表示她打算继续其“ 在美国作为法律顾问的职业生涯 ”。4 她声称其拟议事业旨在“ 促进重大跨境商业活动。例如，我将为外国公司以及外国个人投资者提供咨询，指导如何在美国市场高效开展业务。 ”此外，申请人指出其拟议工作包括为“ 寻求与巴西和其他拉丁美洲国家开展跨境交易的美国公司 ”提供咨询。她解释说，她计划“ 就跨境活动的重要问题向美国和外国的公司提供咨询，例如 1) 税务影响和税务条约，2) 不同的法律体系，3) 争议解决，4) 外交，以及 5) 文化意识。 ”申请人进一步表示，其事业涉及：

I 通过美国商品和服务的进出口创造美国就业机会
I 降低涉及巴西和拉丁美洲的跨境活动的风险敞口
I 通过帮助应对巴西和拉丁美洲的官僚程序，包括与法律、商业、税务和商业体系相关的复杂法规，促进项目的执行
I 促进获取适当的许可证和执照，涉及美国、巴西和整个拉丁美洲的国家、地方和区域程序
I 简化和改善对公共机构内广泛关键联系人网络的获取，使程序流畅并最大限度地减少多个外国市场（包括巴西和拉丁美洲）的不当障碍
I 帮助……政府机构、实体和当局识别美国企业投资的机会
I 为涉及巴西和拉丁美洲公共法规和政府实体的重大美国投资的市场研究做出贡献

此外，申请人声称她拥有并管理“ 一家电子商务公司！[其]专注于当代家具。……该公司主要出口美国制造的货物和家具……我评估所有税法程序并监督……所有进口、出口和贸易能力

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人表示她计划“ 在美国攻读国际税法的 LLM（法学硕士），这将使我能够核实和证明我在该国的律师头衔和职责。 ”

以确保公司所有运营符合各自的法律和商业法规。"
她还指出，她"正在与美国公司~ I和I I
._____ _,- 合作开展重要建筑项目。"申请人进一步表示，她
协助这些"公司获得开展各自建筑活动所需的合法许可"，并起草"与其拟议商业项目相关的"合同。
申请人提交了I I于2019年3月的"组织章程"，其中
将其列为其三名管理人之一，以及美国国税局2019年3月的一封信函，分配了
雇主识别号。此外，她提交了关于
的信息，以及一封确认其注册参加2019年国际当代家具
的电子邮件。

记录中包含关于"美国律师事务所"、法律服务行业、美国
法律市场规模、巴西商业环境、影响外国对美直接投资
的因素、巴西税法的复杂性、在拉丁
美洲经商的风险、美国与巴西之间的贸易关系、律师职业前景
以及律师事务所面临的招聘挑战的信息。此外，申请人提供了讨论
法律顾问职责、律师在刺激经济中的作用、法治对商业的积极
影响、巴西经济增长、外国投资者对美国商业
房地产市场的吸引力、拉丁美洲商业环境、拉丁美洲市场进入
建议、美国在全球经济中作用下降、
巴西居民和旅游业对佛罗里达州经济的影响以及巴西税务
合规挑战的文章。她还提供了关于跨境房地产
投资扩张、拥有国际房地产的好处、海外房地
产投资机会、巴西房地产市场、法律
审计和尽职调查中的国际贸易监管考量、将合规纳入商业战略、律师
事务所顾问的职责、美国与巴西的政治经济关系、巴西移民
美国以及预测的律师就业增长的信息。因此，记录支持审理主任
关于申请人拟议的法律顾问工作具有实质性价值的认定。

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"外国国民拟从事的
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
工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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 at 890。
在其上诉书面论证意见中，申请人主张，作为I I的所有人和管理人，她
正在推进"涉及美国市场的跨境倡议"，并且作为I I
和I I的顾问，她"服务于美国的房地
产I I建筑市场。"她声称，除了"增强美国商业行业"和
"帮助改善跨境商业交易"之外，其拟议事业还"为国家提供了大量
外国投资活动，因为巴西和拉丁美洲是该国房地产行业的关键投资者。"申请人还主张，其事业涉及为

"外国实体和投资者提供关于如何在美国市场投资的建议，同时帮助美国
公司寻找和吸引客户，从而振兴国家房地产行业和外国
投资活动，并在更大范围内振兴国家经济。"

申请人进一步主张，其拟议工作"将产生重大的国家利益，因为
其专业活动的连锁效应。"此外，她表示其事业"将
贡献税收，优先考虑国内就业市场，并最终帮助增加
美国全国层面的资金流动，这将促进美国国内生产总值（GDP）。"
最后，申请人主张，其拟议事业将通过以下方式影响国家经济："为希望
将美国制造家具的产品扩展至海外市场并增加销售收入的美国公司
推动财务生产力"、"在美国建筑行业
提供经济便利和灵活性……"以及"优先考虑国内就业市场
——因为她将在其美国公司内雇用美国工人。"

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，
我们查看记录其工作"潜在预期影响"的证据。尽管
申请人的陈述反映了其为美国公司和未来客户提供有价值法律咨询服务的意图，
但她未提供足够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 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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。在此，我们认定
记录未显示申请人的拟议事业将充分超越
其公司和客户群，以与国家重要性相称的水平影响家具行业、建筑行业、房地产市
场或更广泛的美国经济。

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
效应。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济
影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人项目对美国
区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的"重大
积极经济效应"水平。同上 at 890。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，而这是
Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未
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
和第三项要件下的资格将无实际意义。

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 otherwise 在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。基于上述
理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。