DEC142021_01B5203 · 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：19939051 日期：2021年12月14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）

申请人是一名法律顾问，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（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该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但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，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，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人士。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。

虽然该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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[1] 授予国家利益豁免，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) 权衡之下，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——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，权衡之下，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

[1] 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）。

综合起来，必须表明权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。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，申请人表示其打算“ 在美国继续其作为外籍法律顾问和国际商业顾问的职业生涯，为美国公司提供巴西公法和公共事务领域的服务 ”，并“ 促进美国公司的跨境交易和双边企业投资 ”。他主张其“ 在美国的工作计划旨在进入有能力就跨境交易以及在巴西和拉丁美洲境内发展业务提供法律咨询和指导的美国公司 ”。申请人还列出了11个“ 目前正在 Glassdoor、Indeed、[和] LinkedIn 上积极招聘的跨境职位 ”，并声称其“ 有资格促进这些公司的跨境交易和在拉丁美洲的扩张 ”。[3] 申请人进一步表示，其事业涉及：

- 通过出口美国商品和服务在美国创造就业
- 在巴西境内最小化风险敞口
- 通过帮助应对巴西官僚体制和法律体系促进项目执行
- 促进获得适当许可证和执照，包括快速通道
- 接触公共机构内广泛的关键人脉，使程序顺畅并最小化不必要的障碍
- 与政府机构/实体/当局进行游说，以识别美国企业投资的机会
- 为有关巴西公法的重大美国投资的市场研究做出贡献

此外，申请人提交了其针对_____的商业计划，其中指出该公司将提供“ 咨询和法律意见，并扩展至在美国构建国际业务的市场。_____提供的服务包括分析公司国际化的法律条件以及实现

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

[3] 申请人的潜在公司名单包括 Shell Oil、Microsoft、Cleary Gottlieb、Amazon、Norton Rose Fulbright、RBC Bank、International SOS、Citibank、TD Financial Solutions、Morgan Stanley 和 KPMG。他表示其打算在这些公司内申请的职位包括外籍法律顾问、外籍法律顾问、国际业务发展顾问和国际法律顾问。由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其潜在职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 框架的要求。

降低风险行动计划的制定。”申请人的商业计划包含市场分析、有关公司服务的信息、商业策略、财务预测和预估，以及

公司人员描述。关于未来人员配置，商业计划预计公司开始运营时将有两名员工。其商业计划还提供了第一年200,000美元、第二年250,000美元和第三年300,000美元的销售预测，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

此外，记录中包含一份题为“巴西优先交通项目，美国产业资源指南”的报告。该报告获得美国贸易与发展署资助，为美国公司提供关于巴西交通行业市场挑战、进入策略和商业机会的指导。此外，申请人提交了来自[已隐去]学院一名副教授[已隐去]和[已隐去]法学院一名兼职教授[已隐去]的咨询评估信。[已隐去]表示，由于“政治动荡和经济困难”，巴西的“商业环境已变得日益不确定”，因此申请人的事业将帮助美国公司应对“巴西的商业环境、财务安排和监管制度”。同样，[已隐去]断言，申请人拟议的事业将“通过帮助美国企业成功且具成本效益地参与巴西复杂的法律体系和经济，促进改善美国企业的国家利益”。最后，申请人在其上诉书面论证意见中提供了与美国和巴西贸易及投资事项相关的信息，包括出口、进口、贸易差额和投资的统计数据。因此，记录表明申请人的拟议工作具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟议从事的具体事业”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“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重大积极经济影响的事业，例如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。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将促进美国和巴西贸易与投资交易的改善和增长，因此其事业具有国家重要性。他争辩称，美国与巴西之间的跨境关系以及巴西市场带来的挑战表明“其拟议事业将对美国经济和美国商业产业具有的国家重要性和广泛影响”。

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。虽然申请人的陈述反映其意图为其未来雇主和客户提供有价值的法律服务，但他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，我们认定申请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

申请人的拟议事业将充分超出其未来雇主或其公司及其客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响法律咨询领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟议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提供重大积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工规模和咨询活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明该公司具有增长潜力，但并未证明申请人事业对地区或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。此外，申请人未证明其拟议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提供重大积极经济影响。同上，第890页。例如，他未提供足够证据表明[已隐去]将在经济萧条地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为佛罗里达州或其人口提供重大经济利益。申请人也未证明其公司未来咨询服务带来的任何对外贸易和投资增长将对佛罗里达州或全国的经济活动产生重大影响。4 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，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国家利益豁免的资格，或经自由裁量后以其他方式应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

4 申请人未表明其在上诉中提供的美国-巴西贸易统计数据证明其具体事业将为我们国家或任何特定美国地区提供重大经济利益。