FEB072022_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：20164928 日期：2022年2月7日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（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，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人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举证责任。本法第 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要求符合国家利益。

本法第 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的外国人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，即属于持有高等学位或其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

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、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(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。

虽然法律和相关法规均未界定“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分析框架。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，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即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。该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、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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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）。

综合考虑后必须表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。[2]

二、分析

记录表明，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，我们认定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，申请人最初表示她计划“与律师事务所、企业或公司合作，作为法律分析师提供专家意见”。她表示她打算“为跨国公司提供咨询，包括那些在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司。通过与进入巴西市场的个人和公司合作，我可以帮助应对他们在进入该市场时将面临的复杂法规。”[3]

审理主任发出了拒绝意向通知（NOID），要求申请人提供关于其在美国拟议事业的进一步信息和证据。她被告知应提交“拟议事业的详细描述及其为何具有国家重要性”。申请人还被要求提供证明其拟议事业具有国家重要性的书面证据。

在回应审理主任的 NOID 时，申请人表示她打算“从事具有国家重要性的项目，并为跨境活动作出贡献”，并“在美国公司和/或律所中寻求将受益于我杰出能力的职位”。她表示她“已开始与一家总部位于美国的律师事务所合作，[已隐去]。自2019年加入该公司以来，我经历了以下职位：全职律师助理、业务经理，最终担任业务事务总监。”[4] 申请人进一步主张，其拟议事业涉及“公司法律事务”和“吸引更多外国投资，尤其是来自拉丁美洲的投资”。此外，她解释说，她的事业旨在帮助外国投资者“应对美国公司 and 商业环境，与其在美国境内的各自项目相关”。申请人还指出，她计划“为跨国公司提供咨询，特别是寻求拓展巴西业务的美国公司，就如何进入该市场并应对与巴西商业环境相关的复杂规则和法规提供建议”。

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

[3] 其拟议服务清单包括：“就巴西法律环境和商业环境中的活动提供咨询；参与尽职调查以研究、识别和评估法律或有事项；协助企业、公司和个人在新兴市场开展业务时可能获得的商业利益；提出解决方案以尽量减少负担并降低任何及所有相关法律问题的风险；为寻求开展国际业务的公司提供国际法咨询，尤其是适用于巴西的法律；以及为美国个人或实体，尤其是寻求在巴西开展业务的个人或实体，创造顺畅的过渡。”

[4] 由于申请人申请的是工作要求豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其预期职位的信息，以说明她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。

申请人提交了一封来自 主任兼合伙人 I
的支持信，信中称其律所“ 于2019年9月5日聘用[申请人]为全职律师助理，因为她一直在就读律师助理研究理学副学士（A.S.）项目，这是一个由美国律师协会批准的、位于l I学院的项目。 ”I 表示，申请人“ 于2021年3月被晋升为我们的业务事务主任 ”，其职责包括“ 在执行和管理委员会任职 ”；监督律所的“ 佛罗里达州少数族裔供应商发展委员会、业务受理流程及客户相关数据库 ”；以及制定、执行和维护“ 律所政策与程序 ”。此外，I 指出，申请人负责“ 与律所管理合伙人合作制定整体运营预算 ”、编制和分析“ 有关律所财务事项的定期报告 ”、与“ 律所营销团队协作以确保律所业务事务的管理符合我们客户的期望 ”，以及管理“ 律所的业务事务，尤其是涉及律所来自巴西的客户的事务 ”。

记录中还包括有关法律行业前景、外国直接投资对美国经济的价值、跨境交易的法律层面、跨国企业税务、律师助理和法律助理的就业前景，以及SelectUSA为促进对美商业投资所提供的服务的信息。此外，申请人还提供了讨论美国法律市场状况、国际贸易的好处、美国支持巴西成为经济合作与发展组织成员国的候选资格，以及全球税收政策前景的文章。因此，记录表明申请人的拟议工作具有实质性价值。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其事业“ 可能对其直接参与的项目之外的行业或领域产生影响 ”。审理主任还表示，申请人未能证明与“ 其拟议事业相关的法律工作将超越其眼前项目并对该领域产生更广泛影响 ”。此外，审理主任指出，申请人未能表明其拟议工作“ 为美国带来实质性积极经济影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张她“ 曾在巴西担任公司律师，专攻公司与税法。在其17年的职业生涯中，她在公司法、刑法、民事责任和消费者关系方面积累了经验，涉及包括拉丁美洲和美国在内的广泛地区。 ”申请人在其领域的法律技能和知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。此处的问题是她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其拟议事业将“ 代表美国对关键商业和商务活动产生实质性涟漪效应 ”。她声称其事业将“ 促进跨境贸易和增加收入，最终有助于在全国层面增加美国的资金流动，从而促进美国国内生产总值（GDP）。 ”申请人还主张其拟议工作通过“ 分析、适应和调整国际商业和法律领域的发展来服务于国民经济

，

这些发展有可能影响美国企业 ”；为美国和海外投资制定和执行跨境战略，包括收购、重组、扩张或剥离 ”；以及 “ 管理美国公司的全球结构 ”。此外，她主张其事业将 “ 在美国市场产生信心，从而吸引外国投资者并帮助他们熟悉美国商业环境，涉及其在美国境内各自的项目。 ”而且，她表示其拟议工作 “ 将对美国市场产生多重积极影响，从而增强代表国家的可持续运营，并促进精简的经济格局。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注 “ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。See 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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 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，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。 ”Id. at 890。

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了其为律所及其客户提供有价值的法律和商业服务的意图，但她未提供足够的信息和证据来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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们得出结论，记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其当前或未来雇主及其客户群，以与国家重要性相称的水平对法律咨询领域或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。在没有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的情况下，记录未显示其法律和商业项目对美国区域或国家经济带来的好处将达到Dhanasar所设想的 “ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. 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能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，我们得出结论，她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后本应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。