FEB242022_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：19804359 日期：2022年2月24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》（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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此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。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邀请要求符合国家利益。

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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法律和相关法规均未定义“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。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，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既具有实质性价值又具有国家重要性；(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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。

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。尽管审理主任认定拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明申请人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录未满足Dhanasar的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

最初，申请人将事业描述为“职业计划……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。”申请人进一步主张其事业将包括以下内容：

- 就巴西的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；
- 在发展中市场开展业务时，协助企业、公司和个人获得任何可能的商业利益；
- 提出解决方案，以减轻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、拉丁美洲和海外开展业务的个人或实体，创造顺畅的过渡。

申请人还主张，“我相信，如果我的申请获批，我将在美国境内贡献并创造收入和就业机会。”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人将其对拟议事业的描述改写如下：

[我]在美国的整体拟议事业是参与具有国家重要性的投资，并通过我广泛的经验、知识和人脉为跨境活动做出贡献。我打算寻求那些将从我的杰出能力和对美国、巴西及拉丁美洲的投资、税收和法律体系诸多特征的深入了解中受益的美国公司。

我在美国的另一个重点将是获得律师助理学位并开始职业生涯。

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

申请人在回应RFE时还主张：

目前，我担任 [原文如此]和 的首席执行官兼所有者，我在佛罗里达州创立，为居住在美国的巴西人、居住在巴西的巴西人以及美国公司和个人提供服务，专注于会计、税务、法律、业务发展和投资。我正在寻找美国合作伙伴以发展我的咨询公司。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ [申请人]未能证明其拟议工作对其当前雇主（或任何潜在雇主或自营公司）、其商业伙伴、联盟、客户或其工作场所之外具有影响，且影响程度足以证明其事业的国家重要性。 ”审理主任还认定“ [申请人]未能表明其拟议事业具有更广泛的影响、雇用美国工人的重大潜力或实质性的积极经济效应。 ”

在上诉中，申请人主张：

[拟议]事业服务于具有国家重要性的事项，包括美国经济，具体通过：

• 为美国推动经济举措，具体而言是服务于高增长且具有经济重要性的行业——重建因COVID-19而受到重大影响的美国小企业。
• 优先考虑国内就业市场——特别是因为[申请人]在咨询服务领域的商业行为与就业增长相关，并且因为[申请人]将在其位于该国的公司和项目中雇用美国工人。

申请人还在上诉中主张，“ 拟议事业具有国家重要性，因为它对美国商业行业产生了连锁效应。 ”他主张此前提交的推荐信、一份行业报告和文章“ 证明[了]申请人拟议事业的国家重要性 ”。申请人还在上诉中强调其“ 杰出成就和成就记录 ”。

申请人在上诉中提出了一套新的事实，这些事实不能确立资格。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得在申请人在一套新的事实下变得符合资格后的未来日期获得批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人于2018年随申请提交的拟议事业初始描述并未涉及“ 重建因COVID-19而受到重大影响的美国小企业 ”，部分原因是COVID-19大流行当时尚未发生。同样，申请人对拟议事业的初始描述并未涉及“ [优]先考虑国内就业市场 ”。相反，申请人主张其事业将“ 特别 ”侧重于“ 寻求在巴西、拉丁美洲和国外开展业务的美国个人或实体 ”。由于申请人在上诉中关于“ 重建因COVID-19而受到重大影响的美国小企业 ”和

19 ”以及“ [优]先考虑国内就业市场 ”的主张与提交时所述的事业不一致，它们提出了一套新的事实，不能确立资格。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们侧重于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，如第一项要件所要求，具有“ 在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”以及具有更广泛影响的事业，例如“ 雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

申请人未在上诉中具体说明哪些支持信和文章证明该具体事业具有国家重要性，以及该证据如何证明。记录中的信件一般涉及申请人过去在巴西从事的工作及其先前的职业成就，而非其在美国的预期事业。同样，记录中的文章和行业报告提供了关于巴西以及包括商业和法律服务在内的行业的概括性信息；但它们并未涉及申请人、其拟议事业，以及该具体事业将如何产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。参见 id。相关地，尽管上诉中讨论的申请人的资格和先前职业成就对 Dhanasar 第二项要件具有实质意义，但它们并未涉及预期事业如何可能具有国家重要性。参见 id。

总之，申请人未确立拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性，因此其不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出裁决对其所达结果并非必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未确立作为自由裁量事项获得国家利益豁免的资格，或以其他方式理应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。