JUL152021_02B5203 · 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：11853177 日期：WL. 15, 2021

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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证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否决了该申请，认定申请人符合持有高级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，申请人主张其符合国家利益豁免资格。

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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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。

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。

尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，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批准国家利益豁免：(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可评估以下因素：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 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, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决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。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，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。

申请人称其是“一名消费科学家、研究员和巴西消费者行为专家”，并指出其是一家专门研究巴西消费者行为和消费习惯的知名研究与咨询公司的创始合伙人。关于其依据 Dhanasar 第一项要件的资格主张，申请人表示其打算通过帮助寻求进入巴西和其他拉丁美洲市场的公司，向北美企业界提供咨询服务。申请人提交了一份个人计划，概述其拟议事业，表示作为自雇顾问，其计划“协助多家公司开展咨询工作，重点关注愿意开始出口流程或在巴西开设分支机构的公司”，并“协助已在巴西运营但对其结果不满意的公司”。申请人声称其创建了一种名为“敏捷培训方法”的教学方法，打算通过其咨询服务或通过讲座或研讨会来培训美国高管。

此外，申请人讨论了旅游业对美国经济的重要性，指出美国是巴西游客的首选旅游目的地，并表示其随时可以为旅游业各类公司的高管提供咨询服务，如旅行社、主题公园、航空公司、邮轮公司和租车连锁企业。申请人表示，由于其拟议事业，“美国经济将得到加强，美国产业将创造工作场所，这将积极影响美国国内市场，使更多美国人就业、更多内部消费，并因此为美国公民带来更大福利。”

记录包括多封讨论申请人资格的专家意见书，均指出申请人拟议的咨询服务将为美国公司和整体经济带来实质性利益。例如，[已隐去]大学市场营销教授[已隐去]的一封信指出，申请人在巴西消费者行为领域的教育背景和超过25年的工作经验将有利于美国公司寻求进入巴西市场，并指出大多数失败的国际化商业启动“可归因于未能理解当地市场文化和客户行为”。

此外，记录还包括前客户的推荐信，例如[已隐去]，其声称申请人的专业研究和咨询服务帮助其在巴西市场建立了“更具自信和吸引力的广告活动”。申请人还提交了许多新闻文章，讨论美国公司如[已隐去]和[已隐去]因未能正确理解

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

巴西消费者的需求，并指出其在该领域的专业知识对美国公司而言将极具价值，这些公司需要在弥合两国之间的商业和文化差距方面获得协助。此外，申请人还向案卷补充了与巴西消费者关系有关的各种信息，例如访客和旅游统计数据、就业报告、农业出口机会，以及美国国务院一份讨论美国与巴西关系的概况介绍。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意该认定。案卷中包含的信息表明与巴西和拉丁美洲的消费者关系具有价值，以及出口和旅游的增长可惠及美国经济的方式。因此，申请人拟在该领域担任顾问的工作具有实质价值。

在认定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项事业如果具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性的积极经济影响，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。

审理主任认定拟议事业不具有国家重要性，指出申请人未证明其拟担任顾问的工作将实质性增强美国公司和美国经济的财务健康，或显著影响地区或全国的就业水平。在上诉中，申请人主张审理主任的认定有误，并重申其拟议事业将对美国旅游业、美国出口以及“ 美国高管的资质 ”产生积极影响。他主张，凭借其培训，“ 将作出正确的决策 ”，表示此类决策将带来更多巴西游客，最终将需要更多美国劳动力为其服务。为支持这些主张，他依据一封新提交的意见书，该意见书由[已隐去]，经济学副教授，[已隐去]大学及[已隐去]首席执行官出具，其认为美国可从申请人在巴西消费者行为方面的专业知识中受益，原因有若干。他指出，当前失业水平和COVID-19疫情导致的经济困难可通过申请人促进巴西与美国公司之间的贸易而得到缓解或减轻，并讨论了申请人此前在协助[已隐去]扩展进入巴西市场方面的成功。[已隐去]还指出，申请人在巴西消费者行为方面的经验将有助于美国旅游业的振兴。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其未来客户提供有价值的咨询服务，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 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，第893页。在此，案卷未显示申请人拟议的咨询工作具有超出任何单个客户

或公司的、足以证明其事业具有国家重要性的影响。他未证明其拟从事的具体工作对美国出口和旅游行业具有更广泛的影响。

申请人还主张，其未来的教学和讲座机会将进一步教育美国学生和高管了解巴西消费者行为领域，从而增强美国公司进入巴西市场的能力。他依据一封来自[已隐去]营销学副教授的意见书，该意见书指出，“ 根据我在聘用教职人员方面的经验，很明显[申请人]将在美国大学的教学职位上受到强烈考虑。 ”申请人还声称13所美国大学已邀请他就巴西消费者行为主题进行演讲或研讨会，并提交了电子邮件通信副本以支持该主张。4 此外，他提交了两封来自“ 美国高管 ”的电子邮件，表示对其拟议讲座和培训感兴趣。然而，所有提及的电子邮件均晚于请愿提交日期。申请人必须证明移民福利的所有资格要求自提交之时起并持续至裁决期间均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。尽管如此，应当指出，对申请人工作的兴趣及其未来活动计划涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上。 ”同上，第890页。此处的问题是，他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 otherwise 为我国提供实质性的积极经济影响。具体而言，尽管申请人反复提及其曾参与贡献的过往咨询项目，但他未证明其咨询活动将为美国带来实质性经济利益。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，案卷未显示申请人咨询服务对美国地区或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。同上，第890页。

因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。由于案卷中的文件未确立其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，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作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或 otherwise 有资格获得国家利益豁免作为

4 我们注意到，所提供的电子邮件是应申请人就分别在相关大学演讲的可能性所作的直接询问而发出的。与申请人的主张相反，我们注意到，虽然部分电子邮件表示有兴趣邀请申请人在其各自机构演讲，但大多数仅确认申请人的拟议工作并祝其未来事业成功。

一项自由裁量事项。基于上述理由，上诉被驳回，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。

6