JUN162022_03B5203 · 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：21106367 日期：2022年6月16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，并寻求对附加于该 EB-2 分类的职位邀请要求给予国家利益豁免。参见《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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但她未能证明对所需职位邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了额外文件以及一份书面论证意见，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，因此需要另行证明对职位邀请要求的豁免符合国家利益。

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……符合资格的外国移民，其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

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 职位邀请的豁免——

(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。

虽然该法及相关部门规章均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立 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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，实质性价值与国家重要性，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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行该分析时，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，该外国国民获得职位邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假定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所涉及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

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本质上属于裁量性质）。

考虑的因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免职位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等学位的专业人士的资格。尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免职位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具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下符合资格的主张，申请人表示其在美国的拟议事业是担任法律分析师，并“从事具有国家重要性的项目，并通过我广泛的经验、知识和人脉为跨境活动作出贡献”。申请人还表示，她打算“在美国公司和律所中谋求职位，这些公司和律所将受益于我的杰出能力以及对美国、巴西和拉丁美洲税收和法律制度诸多特征的深入理解”。申请人主张其事业通过吸引外国投资者来美并鼓励跨境交易而服务于国家利益。

记录中包括一些文章，表明美国是世界上最大的跨境投资接受国，而巴西是西半球第二大经济体，也是美国第二大贸易伙伴。此外，申请人提供了报告和文章，表明与其他世界各国相比，巴西拥有复杂的税收和商业制度。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的法律分析师工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域或职业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。4 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，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则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，申请人指出其背景、教育、工作经历以及在其领域的专业培训。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向

3 关于该三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 此处的问题不是法律行业的价值或咨询对我国经济的影响，而是申请人作为法律分析师和顾问的具体拟议事业是否达到国家重要性的水平。

该外国国民。”同上，at 890。5 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。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。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的职业计划和陈述反映其有意为美国公司工作并最终创建自己的律师事务所，但她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案中，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。Id. at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越其雇主和客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或行业。

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，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。具体而言，她未显示其法律分析师活动能够在美国提供实质性经济利益。6 尽管申请人提交了文章和行业报告，显示美国法律服务行业在2018年创造了4000亿美元的收入，并在2017年雇用了1,100,000名美国公民，但她未提交书面证据以证明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，申请人未证明归因于其法律分析师活动的任何就业或收入增长能够实质性影响全国的经济活动或税收。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，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其根据Dhanasar所述第二和第三项要件的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作为[已隐去]有资格或以其他方式理应获得国家利益豁免，

5 为确立豁免工作邀请要求将符合国家利益，申请人必须超越证明其在某一特定领域的专业知识。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将“特殊能力”定义为在某一特定事业领域中“显著高于通常所遇水平”的专业知识程度。根据法规，具有特殊能力的个人通常受工作邀请/劳工证要求的约束；他们并不因其特殊能力而获得豁免。因此，无论某一申请人寻求被归类为具有特殊能力的个人，还是作为持有高级学位的专业人士成员，该个人不能仅通过证明其专业知识程度显著高于其专业领域中通常所遇水平而获得豁免资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

6 申请人在提交时未注明其打算在美国任何特定的州或地区提供咨询服务。

行使自由裁量权。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。

裁定：上诉被驳回。

5