MAY232022_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：20630875 日期：2022年5月23日

对内布拉斯加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）

申请人是一名法律顾问，寻求第二优先移民分类，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（即劳工证）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)。

内布拉斯加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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，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，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级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……合格移民，即属于持有高级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，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求者。

(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)中确立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, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决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。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。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认定，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第一项要件下的资格主张，申请人表示其在美国的拟议事业是担任法律顾问，“ 向在巴西和南美洲有业务的美国公司和实体提供我的法律服务 ”。申请人还表示，其打算“ 利用我作为法律顾问通过职业经验获得的技能和知识，专长于行政法和宪法、公共采购、法律咨询以及为财政法院辩护的诉讼，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 ”。申请人主张其事业通过激发美国外国投资以及吸引外国投资者来美而服务于国家利益。

记录中包括文章，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及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体系。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的法律顾问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 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。 ”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、工作经验和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 关于这三项要件的详细阐述，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，其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创建一家法律咨询企业，但其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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。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业务和客户范围，从而以与国家重要性相称的水平对其领域或行业产生更广泛的影响。

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，其未显示其法律咨询业务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，但其未提交书面证据以证明申请人所从事活动对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其咨询业务将雇用美国工人，但其未提供充分证据证明其运营所在地区经济萧条、其将在该地区雇用大量工人，或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。申请人也未证明其咨询业务运营所带来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满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料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所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

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长。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“显著高于通常所遇到的专长程度”。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长领域中显著高于通常所遇到的专长程度而符合豁免资格。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 886 n.3。

6 申请人在提交申请时未注明其打算在美国哪个特定州或地区提供咨询服务。

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资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。