NOV272018_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

行政上诉办公室
非先例决定

案由 C-C-O-A-B- 日期：2018年11月27日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

申请：表格 I-140，外籍工人移民申请

申请人是一名法律分析师和顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对附加于该EB-2分类的工作邀请要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了表格 I-140，外籍工人移民申请，认定申请人未能确立豁免所需工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了额外证据，并主张其根据Dhanasar框架有资格获得国家利益豁免。他声称其文件满足优势证据证明标准。申请人必须以优势证据确立其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。换言之，申请人必须表明其主张“更可能而非不可能”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id. at 376; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 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

\

Matter of C-C-D-A-B-

要求该个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其在美国的科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免 -

(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)项关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

(B) 工作邀请豁免 -

(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)项关于外国人在美国的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，当满足以下要件时。

第一要件，实质价值和国家重要性，聚焦于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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二要件将焦点从拟议事业转移到外国国民。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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；

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)。

.

Matter of C-C-D-A-B-

拟议事业；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三要件要求申请人证明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于外国国民资格的性质或拟议事业，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，美国是否仍将从外国国民的贡献中受益；以及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。在每种情况下，所考虑的因素必须综合表明，总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。2

II. 分析

记录显示申请人符合持有高级学位的专业人士资格。3 需要确定的唯一问题是申请人是否已确立豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将符合国家利益。

申请人表示他打算继续其“ 作为公司领域法律分析师和顾问的职业生涯 ”。4 他进一步表示：“ 我可以协助律师事务所或公司审查和起草各类法律文件，包括合同、诉讼文件、证据开示材料、法律备忘录以及与拉丁美洲和加勒比地区特定交易或法院案件相关的其他文件。 ”自2017年9月起，申请人一直担任一家提供客户体验解决方案的公司的助理总法律顾问。5 他指出，其“ 职责包括编制和控制法律部门预算、管理诉讼、管理不同的律师事务所、在拉丁美洲和加勒比地区构建法律部门，以及管理业务运营中的法律事务。 ”此外，记录包括一封来自_____首席法务官的信函，其中称：

直接向我汇报，[申请人]负责九个不同国家的法律事务：安提瓜、巴西、乌拉圭、多米尼加共和国、巴拿马、洪都拉斯、危地马拉、墨西哥和牙买加。他处理所有领域，包括诉讼、知识产权、公司、移民和劳动/雇佣。他

2 关于这三个要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 申请人提供了证据证明其于 （2016年）获得国际法“ 法学硕士 ”学位。
4 申请人主张其“ 有资格在美国参加律师资格考试[sic] ”，并计划“ 成为美国持牌律师 ”。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们考虑关于其在 职位的信 息，以说明其打算工作的身份。

.

Matter of C-C-D-A-B-

成功与当地管理团队、区域领导人和公司代表合作，作为其代表 工作的一部分。

此外， 拉丁美洲和加勒比地区运营总裁断言，申请人“ 一直在我们运营的所有国家处理法律事务，他还一直帮助我在新国家寻找新机会……他支持税务、移民、公司、诉讼、商业机会等。他的经验帮助 降低风险，并增加其利润。 ”我们认定，申请人拟继续其作为法律分析师和顾问的工作、服务于其雇主及其客户商业利益的拟议事业具有实质价值。

关于拟议事业的国家重要性，申请人主张他将协助“ 在巴西、拉丁美洲及其他地区开展业务或计划开展业务的公司，帮助其应对进入这一新市场或试图优化运营时将面临的复杂法律和法规。 ”此外，他表示将与需要法律分析师或顾问的美国“ 公司和组织合作，帮助其制定符合不同立法的战略，并就与公司法相关的跨境交易提供复杂的法律建议和指导。 ”申请人进一步称，其拟议“ 事业可为美国经济作出贡献，并促进美国工人的就业。 ”

记录中包括讨论美国和外国律师改进跨境交易意见实务方法的文章、商业谈判技巧在现代商业环境中的重要性、跨国组织的优势、外国直接投资在美国的价值、美国企业海外投资的好处，以及美国律师事务所在国内和国际上有利的行业经济前景。审理主任认定，这些文章以及申请人就其拟议事业提供的资料不足以证明其国家重要性。具体而言，审理主任认定，申请人未能表明其拟议的法律分析师和顾问工作所产生的影响超出其雇主及其客户，“ 达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。 ”

在上诉中，申请人主张“ 作为 的副总法律顾问，他全权负责1,000,000.00美元的……预算，该预算涵盖 在拉丁[美洲]和加勒比地区九个不同国家的全部法律运营；由其负责的20多家不同本地律师事务所；约20个不同工作场所；以及约300起诉讼。 ”他坚持认为“ 其拟议工作（即向从事跨境交易、开展业务、出口商品或计划与巴西开展业务的美国企业提供法律和商业分析与咨询）具有国家重要性的重大影响。 ”此外，他主张其拟议事业具有国家重要性，“ 因为它促进商业和创业精神，涉及开发能够直接对美国经济产生积极经济影响的重大洲际商业运营。 ”申请人进一步解释称，

.

Matter ofC-C-D-A-B-

“ 当美国公司向巴西出口更多时，它们生产更多商品和服务，通常会在美国雇用更多工人。 ”

上诉材料包括美国贸易促进协调委员会一份题为“ 帮助美国企业增加全球销售以支持本地就业——2016年国家出口战略 ”的报告。该报告概述了美国公司“ 利用机会在全球销售其商品和服务，从而支持全美就业创造 ”的潜力。此外，申请人提供了与美国和巴西贸易及投资事项相关的信息，包括出口、进口、贸易差额和投资的统计数据。其文件包括《律师月刊》一篇题为“ 为什么你应该在巴西开办企业 ”的文章。记录还包含美国国际贸易管理局《巴西国家商业指南》的材料，该指南为有意进入巴西市场的美国出口商提供概览、识别机会并建议进入策略。最后，他提交了讨论美国中西部和华盛顿州律师短缺以及法律行业为何应拥抱多元化的文章。尽管这些关于美国贸易、巴西商业机会、律师短缺和多元化重要性的文件有助于显示申请人拟议工作的价值，但不足以证明申请人所提议的任何特定法律<1:I咨询工作的国家重要性。

在确定国家重要性时，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“ 外国人拟从事的具体事业 ”。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。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大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，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管来自 高管的资料和申请人的陈述反映其意图为其雇主及其潜在商业客户提供有价值的法律服务，但他未提供充分证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。正如 Dhanasar 认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其工作影响主要限于该教师的学校或学区7，我们认定申请人未能表明其

6 记录未表明申请人打算在美国中西部或华盛顿州执业。此外，美国律师的区域性短缺并不会使单个律师的工作在 Dhanasar 框架下具有国家重要性。我们注意到，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺并不能证明豁免劳工证要求将有利于美国。7 ~ . See Id. at g9_, _

.

Matter ofC-C-D-A-B-

本案中的拟议事业将充分超出其雇主及其客户，对行业产生比其特定法律咨询项目更广泛的影响。他也未能表明其为 从事的特定工作将对法律领域产生更广泛影响。

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重大潜力，或为我国带来其他重大积极经济影响。尽管上诉书面论证意见提到其将代表 及其客户开展的项目可能增加美国出口并可能创造就业，但记录未包含关于归因于其特定法律分析和咨询工作的任何预计美国出口增长或就业创造的充分证据。记录未显示申请人的项目对区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”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证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件进一步分析其资格将无实际意义。

. 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，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免资格，或经自由裁量后以其他方式应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

引用为 Matter ofC-C-D-A-B-, ID# 1772640 (AAO Nov. 27, 2018)