# SEP152021_08B5203 · 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：15821412 日期：2021年9月15日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（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分类所附工作要求进行国家利益豁免。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、文化或教育利益或美国福利，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免 -

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]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、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架。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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项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级重要性；(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，即实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，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，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设存在其他合格美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对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

记录表明，申请人符合持有高级学位的专业人士资格。4 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。申请人对其拟议事业的描述如下：

我打算继续我在法律和商业行业的职业生涯，担任[法]律[分]析师，并通过在国际法、公司法、税务规划以及新创企业的战略商业和法律规划方面提供服务，帮助美国及外国公司以及美国公民和外国个人处理复杂的跨境交易以及外国直接投资（FDI）。

我拟议事业的第一阶段是继续担任跨国公司的内部法律顾问，正如我目前为[A-]所做的那样……我拟议事业的第二阶段是在美国创办我自己的咨询公司，在那里我将为美国及外国实体的入境（基于美国的）和出境（国际）商业事业提供咨询。为此，我还将雇用一支顾问团队，特别是那些在税法、公司法和国际商务方面有经验的人员。5

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的国家级重要性。6

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。7 尽管申请人的陈述反映其意图为其雇主和客户提供有价值的法律分析和商业咨询服务，但他未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家级重要性水平。例如，申请人在上诉中主张，他将“ 通过提升标准和政策以改善重大国家关切（如美国的

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人持有[已隐去]大学国际法硕士学位。
5 申请人还表示，他“ 计划参加律师资格考试，以成为美国的持照律师。 ”
6 我们认可申请人提供的强调国际商业和法律行业在美国重要性的文章和评论文章。我们也同意审理主任的意见，即申请人的事业具有实质性价值。
7 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但他无需拥有来自特定雇主的工作邀请，因为他正在申请豁免工作邀请要求。

金融危机以及该国经验丰富的法律专业人员获取渠道有限”来“提升国家利益”。但他未充分阐明或记录其法律分析师和商业管理活动将如何广泛影响其领域。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，申请人未表明其拟议事业将充分超越其雇主和客户范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或国家。8

申请人提供了推荐信，其中包括来自 R-S- 的一封，R-S- 是其现任雇主 A- 的财务副总裁，他解释道：

[申请人]凭借其高层次经验，一直是该地区高级领导团队中值得信赖的关键成员，并且参与战略决策过程，接受咨询，同时管理和支持与人力资源、法律实体风险管理、欺诈调查以及税法解释与适用等相关的最重要和保密的事项。

R-S-及其他提供推荐信的同事对申请人在他们共同参与的项目和倡议中所作的贡献给予好评，并强调其“广受赞誉的、能够理解当地文化和法律选项的能力……”9 B-，0-的前副总裁，讨论了申请人开发的一种方法，涉及“研究、风险识别和整合，这使公司节省了数百万美元的咨询费用，并在项目执行中产生了极高的效率。”然而，他未能充分识别、分析或讨论申请人在其美国预期事业中将从事的具体工作的性质。10

综合考量所提交的证据，我们认定申请人未充分描述或证明其未来的法律和商业咨询工作如何能够达到在其领域内具有国家重要性的水平。例如，记录并未显示申请人拟开展的具体工作将提供原创性创新以推进法律和国际商业行业，或在其领域内具有更广泛的影响。11

在其上诉书面论证意见中，申请人声称他“拥有近二十年的职业经验，[并]引导公司达成成功的跨国贸易协议，为复杂的跨境交易提供法律解决方案，并引导她[原文如此]的公司达成对双方互利的贸易协议。”申请人在其领域的技能和知识与Dhanasar框架的第二

8 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
9 例如，参见P-商务总监H-D-的推荐信。
10 提交支持申请的推荐信并非资格认定的推定证据；USCIS可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。参见1756, inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)。
11 申请人有责任以优势证据标准证明其符合所寻求利益的资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格认定不应仅依据证据的数量，而应依据其质量。同上。

要件相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题在于，他拟开展的具体事业在Dhanasar第一要件下是否具有国家重要性。

此外，尽管申请人声称美国存在“ 合格法律专业人员严重缺乏，无法实质性协助跨境交易和外国直接投资 ”的情况，但申请人未能证明其拟开展的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 对我国产生重大积极经济影响。他主张其事业“ 能够产生重大积极影响并维持美国作为领先国家的地位，因其专业活动的涟漪效应。 ”他还声称其工作“ 在法律和贸易这一高增长行业内[将]通过增加收入、雇用工人、贡献国家GDP和优化环境，促进美国人的整体财务健康。 ”在没有充分信息或证据表明其未来工作可归因于任何预期的美国经济影响或就业创造的情况下，记录并未显示申请人项目给美国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，申请人拟议的工作不符合Dhanasar框架的第一要件。

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先例决定第一要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三要件对其资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未能确立有资格或 otherwise 在自由裁量权下应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回