APR292024_06B5203 · 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：30185337 日期：2024年4月29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（国家利益豁免）

申请人是一名律师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士或在艺术、科学或商业领域具有特殊能力的人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该EB-2移民分类相关的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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，但未能证明豁免所需职位邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。1 现该事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 由于审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，该决定未评估申请人提出的另一主张，即她亦符合作为特殊能力人士的EB-2分类资格。

如果申请人证明符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。3

II. 分析

申请人于2014年在巴西一所大学获得法学学士学位，随后在另一所巴西大学完成了一年的劳动法项目。根据申请人的简历，获得学士学位后，她在I I担任劳动法助理直至2019年。申请人于2019年4月以F-1学生身份进入美国，并于2022年6月提交了本申请。

如前所述，审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士在该法第203(b)(2)(A)条下的资格。4 因此，上诉中的唯一问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要件的要求，以及是否作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。在否决申请时，审理主任讨论了Dhanasar分析框架的全部三项要件，并认定申请人仅确立了第二要件下的资格。5 在上诉中，申请人

2 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）一致，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 关于该三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 审理主任在否决通知中未讨论申请人所请求EB-2分类资格的依据。然而，审理主任在2022年11月23日发出的补件通知（RFE）中认定，申请人已履行其举证责任，证明她“ 符合USCIS对持有高级学位的专业人士的分类 ”。
5 由于本办公室同意审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论，本办公室保留对其 underlying EB-2移民分类资格问题的判断。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。本办公室注意到，记录显示申请人在2022年6月提交申请之前完成的本科学历后工作经验不足五年。提交的学历评估认定她于2014年获得相当于美国法学学士的学位，其文凭显示她于2014年12月完成该学位。提交的ETA 750表格B部分（外籍工人劳工证申请）及记录中的其他证据表明，她最近一次作为律师的就业于2019年3月在巴西结束。因此，记录未能充分证明申请人具备8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的五年逐步提升的本科学历后经验。

主张她提交的证据足以确立资格，且审理主任未能给予该证据充分权重，从而施加了不当严格的证明标准。

基于下述理由，本办公室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分析框架第一要件下的国家重要性。

A. 拟议事业

提交申请时，申请人的信函表明其意图“ 在国际公司或处理拉丁美洲/西班牙裔/葡萄牙语客户的移民律师事务所执业 ”。她进一步解释：

鉴于我的技术技能，我将帮助大型商业组织处理国际法律事务。我将向美国公司提供我在商业和劳动法领域的知识和技能，包括那些希望将业务拓展至拉丁美洲国际市场的公司。我还将向美国企业提供法律咨询服务，并有能力协助计划通过进出口在美国营销的拉丁美洲企业，以及那些希望在美国设立实体经营地点的企业。我将提供高水平的实践经验以及更专业的进入新市场的途径。

在回应补件通知时，申请人提交了一份“ 商业计划书 ”，针对其“ 国际商业咨询与合同公司 ”，该公司将提供“ 基于国家、税务和国际贸易合同的广泛咨询服务 ”。申请人将担任该公司的“ 首席执行官（CEO）兼首席法律顾问 ”，公司将专注于需要就巴西和拉丁美洲的商业和法律环境提供咨询的客户。公司将在佛罗里达州开始运营，并在第三至第五年分别扩展至德克萨斯州、I I和I I。

商业计划包括行业与市场分析、商业策略、财务预测与预估，以及对公司拟提供服务项目和人员的说明。关于未来人员配置，商业计划预计申请人的新公司在运营头五年将雇用30名员工，创造62个间接就业岗位，缴纳总计超过304,593美元的税款，并在第一年实现总销售额374,400美元、到第五年达到2.144百万美元。在题为“ [申请人]的全国层面影响 ”的一节中，商业计划称该公司的贡献将包括通过吸引外国投资改善客户公司的财务业绩。此外，该公司预计“ 在未来几年增加利润，从而增加向联邦和州政府缴纳的所得税金额 ”。

B. 实质价值和国家重要性

Dhanasar框架的第一要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，本办公室

考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。审理主任认定，申请人已证明拟议事业的实质价值。然而，基于下文讨论的理由，审理主任认定——我们亦同意——申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一要件下的国家重要性。6

为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一要件的主张，申请人引用了同事的推荐信。她还提供了来自商业、行业和政府出版物的文章副本，主题涉及法律职业、美国的法律服务市场与行业，以及该领域对熟练专业人员的需求。一份2021年IBISWorld关于“美国律师事务所”的行业报告指出，随着“商业活动和企业利润的增强”，对法律服务的需求将会增加。此外，申请人还提供了讨论移民和移民企业家作为美国新企业增长驱动力的价值的文章和报告。记录中还包含有关美国-巴西经济和贸易关系、在巴西和拉丁美洲经商所涉及的财务和税务复杂性，以及国际贸易和外国投资在美国的经济效益的信息。审理主任认定，该证据支持申请人的主张，即其拟议作为国际商业和法律咨询服务领域的企业主和首席执行官的工作具有实质价值。

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，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。参见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具有国家甚至全球影响。”同上。

我们还指出，“一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，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，第890页。尽管提交的商业计划反映申请人的公司将在五年内额外雇用多达30名工人，但商业计划未解释公司的预计总销售额是如何计算的。同样，记录中缺乏支持性证据，证明商业计划中的预计销售额为就业创造预测提供了现实基础。在此，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业的经济影响。参见Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。此外，记录中不包含充分证据证明其将运营的地区属于经济萧条地区、其将在这些地区雇用大量工人，或该具体拟议事业将通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收为该地区或其人口带来重大经济利益。

申请人还提交了有关美国律师事务所和法律服务市场的行业报告，其中提到对经验丰富的法律专业人员的需求日益增长。然而，她未能证明其拟开设办事处的地区在法律服务方面供给不足，

6 尽管我们可能不会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。

且记录未能证明其律所预计的2.144百万美元收入有可能对法律服务行业产生重大经济或其他影响，而根据提交的2020年IBISWorld行业报告出版物，该行业预计将以2.2%的年化增长率增长至331.4十亿美元。

申请人进一步主张其拟议事业在该领域具有“ 国家重要性 ”，指出她将通过外国投资促进跨境交易并协助有意在海外投资的美国公司，从而提振美国经济和美国市场的资本量。尽管申请人的陈述反映了其为企业和个人客户提供有价值的法律和商业相关服务的意图，但她未提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的潜在前瞻性影响达到了国家重要性的水平。

尽管申请人主张其拟议事业将在美国、巴西和拉丁美洲之间创造跨境金融倡议，但她未能证明——例如——其律所所从事的法律和商业服务的预期影响将占法律或商业服务市场的显著份额，也未提供可能产生的外国投资金额的预测。申请人负有证明其拟议事业的经济效应是“ 重大的 ”的举证责任。因此，记录未能显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济效应 ”的水平。

此外，在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在劳动法和商法方面的学术资格以及其对巴西和美国法律及商业环境的了解。记录中包含其教育和就业经历的支持性文件，包括其同事的来信。虽然重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上。此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一要件下是否具有国家重要性。关于某一具体拟议事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人的过往成就来推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

我们还注意到，申请人提供了一封来自 教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架第一要件时，该作者描述了巴西的贸易关系并解释了外国公司在巴西经商当前面临的市场挑战。她指出，在巴西经商或计划在巴西经商的美国公司“ 将受益于[申请人]作为法律顾问的专业知识，其拥有对巴西法律领域的深入和第一手了解 ”。该教授得出结论，申请人的工作将“ 对美国具有实质价值和国家重要性 ”。然而，她未论述申请人的商业计划、具体拟议事业及其预期的重大经济影响，也未论述拟议事业对法律和商业咨询服务更大领域的影响。相反，该信关于Dhanasar分析第一要件的讨论大部分提供了关于巴西商业环境的背景信息，并提到了律师事务所行业收入的预计增长。

我们注意到，USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS最终负责对外国人的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家来信并非资格的推定证据。同上，另见Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445，460 n.13（BIA 2011）（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，专家意见信的许多内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

申请人未能证明其能够满足适用于国家利益豁免申请的国家利益豁免Dhanasar分析框架第一要件。由于所认定的拒绝理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留以下问题：申请人是否满足Dhanasar分析框架的第二和第三要件，以及是否作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。参见Bagamasbad，429 U.S. 第25页；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 第526页 n.7（BIA 2015）（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第一要件，我们认定其未能证明其有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。