DEC182023_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：29060652 日期：2023年12月18日

对内布拉斯加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）

申请人是一名外国法律顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

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EB-2类别中高级学位专业人士的资格，但记录未能证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。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其符合基础EB-2移民类别的资格，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才能的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人的资格，申请人还必须证明其符合“符合国家利益”的工作邀请要求酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合EB-2类别中高级学位专业人士的资格。记录显示，申请人拥有2011年在巴西获得的法学学士学位，其后在该专业领域具有至少五年的逐步提升的经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。审理主任还认定申请人已证明拟从事事业的实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性、她处于有利地位能够推进该事业，或权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。

申请人称其拟从事的事业是“ 在私人和公共部门于国内和国际层面提供我在法律和行政领域的知识和技能 ”。在针对审理主任的补证请求（RFE）而提交的更新陈述中，申请人称她将提供其“ 在法律、劳动法和劳动程序、诉讼、谈判以及涉及劳动、商业、民事、社会保障和家庭法的咨询方面的丰富经验 ”。申请人进一步称，她将“ 在法律确定性的前提下，协助美国公司把握有利可图的机会，创造收入、防止成本、避免损失并获取资源，同时从事跨司法辖区的业务，尤其是在巴西市场 ”。申请人未说明她是否打算通过自雇方式从事该事业，也未说明她是否计划在公司或律师事务所寻求就业。然而，申请人在回应补证请求时确实提交了与寻求聘用律师或法律助理的组织的往来函件，作为潜在就业机会的证据。

在认定申请人未能证明拟从事事业的国家重要性时，审理主任的结论是，没有充分证据表明申请人拟从事的事业具有超出其未来雇主或客户的影响。审理主任承认创业领域总体上的重要性，但指出，在确定国家重要性时，相关关注点不在于该个人将从事的行业、领域或职业的重要性，而在于该个人拟从事的具体事业。审理主任还认定，关于拟从事事业的潜在经济影响或创造就业的证据不足，无法证明其对地区或国家经济产生达到显著积极经济效果水平的利益。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含“ 大量法律和事实上的错误结论 ”。申请人主张，与审理主任的结论相反，

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 由于审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，审理主任未就申请人是否证明其为具有特殊才能的个人作出认定。

记录确实证明申请人拟从事的事业在该领域具有国家甚至全球影响，并产生超出其雇主和客户、惠及国家的积极经济利益。具体而言，申请人声称，她基于其在该领域的过往成就、对巴西市场的了解、促进美国与巴西之间贸易的能力、全球法律市场的规模以及其促进平等与正义的能力，已证明拟从事事业的国家重要性。

在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如因某些改进的制造工艺或医学进步而产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以地区为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他显著积极经济效果的事业，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即记录未能证明拟从事事业的国家重要性。首先，关于申请人声称其过往成就证明该事业的国家重要性，她主张“ 她的贡献已产生令人印象深刻的成果 ”，其工作成果“ 在法律领域的其他专业人士中广泛传播 ”，并且“ 她已作出并将继续作出具有重大影响的贡献——包括负责维护客户权利、促进客户的正义与平等，以及增进社会中的人际关系 ”。然而，为支持这些主张，申请人在上诉中并未援引其工作的具体成就或影响。相反，申请人叙述了其职业工作经历，包括在一家法律出版物和在一家[已隐去]的实习、行政和法律助理工作、在当地市议会办公室担任立法顾问、在两家公司担任法律顾问以及在律师事务所担任合伙人。但申请人未描述——记录中也不包含——对法律领域产生广泛影响的过往成就的证据，申请人相反的笼统、结论性陈述不足以满足其举证责任。

此外，本办公室还指出，虽然申请人在该领域的成就在某些情况下可能与证明其事业的潜在未来影响相关，但第一项要点的关注点在于拟从事的事业本身，而非申请人。See id. 申请人技能、专长和成功记录的证据通常与Dhanasar框架的第二项要点相关，该要点“ 将关注点从拟从事的事业转移到[非公民] ”以及其是否处于有利地位能够推进该事业。Id. 申请人必须证明其具体事业——作为律师和法律顾问工作——在Dhanasar第一项要点下具有国家重要性。申请人未解释其在该领域的成就如何证明该事业具有对法律领域或经济产生与国家重要性相称水平影响的潜力。

申请人还在上诉中讨论了一份关于美国公司对开展跨境交易兴趣的报告，以及它们对此类交易复杂性的担忧。申请人称，凭借她就跨境交易为客户提供咨询的能力，她的工作“ 将促进对外贸易并加强巴西与美国的商业关系 ”。申请人还讨论了法律服务行业和贸易对美国经济的重要性。申请人提交了一篇关于合同律师需求上升的文章标题、一份关于

美国与巴西之间贸易增长的报告，以及一篇关于合同谈判基础知识的文章。然而，这些与对外贸易和法律服务总体相关的主张和证据不足以证明申请人具体拟议工作的影响。我们同意审理主任的意见，即在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注“ [非公民]拟从事的具体工作 ”的潜在预期影响。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于法律服务行业增长以及美国与巴西之间贸易重要性的一般性主张，无助于确立申请人的具体工作有可能以与国家重要性相称的规模影响美国经济、贸易关系或法律领域。

最后，申请人主张该工作将促进平等。申请人称“ 司法鸿沟影响生活贫困者并使贫困持续存在 ”，并且“ 在涉及住房、医疗保健和家庭暴力的案件中为诉讼当事人提供律师，可为政府节省开支并创造社会和经济双重效益 ”。申请人进一步主张，她的工作将“ 促进社会和平与社会福利，并将直接和间接影响整个国家 ”。但记录并不清楚申请人的拟议工作是否涉及为弱势或贫困人群提供法律服务。在申请人的陈述及上诉中的其他部分，她主要将该工作的重点描述为向企业客户提供与国际商业交易、劳动法、谈判、合同和外国法问题相关的咨询。尽管记录反映申请人有意倡导和保护其客户的利益，但记录并未确立申请人的拟议工作将在超出其客户利益之外、或专门为弱势群体，以与国家重要性相称的水平促进平等和社会福利。

申请人在上诉中就该项工作的国家重要性提出了许多宽泛主张，声称申请人的服务“ 将对法律行业产生实质性影响 ”，该工作“ 将在社会中产生积极的涟漪效应 ”，并且她的专业知识“ 将转化为美国公司的经济利益，同时提高生产力、竞争力、创收、创造（原文如此）和支持美国就业 ”。然而，这些主张没有得到记录中证据的支持。记录包括申请人的初始陈述、为回应补证通知而提交的更新陈述、她的教育和职业经历、推荐信，以及关于贸易关系和法律职业的文章。尽管证据表明申请人是巴西一名经验丰富的律师，并且她打算在美国提供法律服务，但证据并未表明这项工作的潜在预期影响将以达到国家重要性的水平惠及美国经济或法律领域。

申请人未能确立拟议工作具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立 Dhanasar 其余要件保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-,

26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要求。因此，我们认定申请人未能确立她符合国家利益豁免的资格，或经酌情裁量后本应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。