FEB082024_05B5203 · 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：28786280 日期：2024年2月8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）

申请人是一家商业咨询公司，寻求以持有高级学位的专业人士身份，或者作为替代，以在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士身份，获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附于该EB-2移民分类的工作邀请要求，即国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时可以行使裁量权批准此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为持有高级学位的专业人士获得EB-2分类的资格，但记录并未证明其符合所请求的国家利益豁免的资格。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 Christa'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。

一、法律

要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、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，随后在专业领域具有五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”对工作邀请要求行使裁量豁免的资格。本法第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 可以作为裁量事项2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟与其妻子和子女在佛罗里达州共同创办一家法律咨询企业，并担任该企业的首席执行官和法律顾问。申请人在1991年于巴西I I获得法学学士学位后，曾在巴西担任律师。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的资格。3

然而，审理主任认定，申请人未能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。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有国家重要性，而这是Dhanasar分析框架第一项要件所要求的。审理主任进一步认定，申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明根据Dhanasar第三项要件，总体而言豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将有利于美国。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人的商业计划表明，其企业将向位于美国、巴西和南美洲、计划

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其来自I I的学历证书和成绩单、两份学历评估，以及其前雇主和同事的信件。记录表明，其持有相当于美国法学学士学位的外国学位，并在其专业领域具有至少五年逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
4 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

在美国或巴西投资的创业者和公司提供法律服务。该企业将专门“就复杂的巴西立法提供技术和法律支持，包括涉及美国产品出口至巴西、税务、家庭、继承、退休、劳动法和劳动程序以及工会规则等问题”。该企业“旨在帮助美国企业应对巴西法律和法规的复杂性，识别潜在法律问题，并基于其实践经验提供解决方案”。本办公室同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定，记录并未证明其拟议事业“将影响或推进更广泛的行业，或者在其领域内具有足以确立其事业国家重要性的更广泛影响”。审理主任认定，申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此，其未满足Dhanasar分析框架的第一项要件。

申请人在上诉中主张，审理主任“未适用适当的举证标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律……”（着重号省略）。申请人进一步主张，审理主任“未适当考虑”所提交的证据，具体包括描述申请人专业经验和拟议事业益处的商业计划；证明申请人在该领域工作的推荐信；以及显示拟议事业国家重要性和其领域对专业人员需求的行业报告和文章。经重新审查，本办公室认定，记录未能证明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

本程序的举证标准是优势证据，意味着申请人必须证明其所主张的事项“更有可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室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）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，特别是因为其将“对美国关键商业活动产生重大连锁效应”，并将成为“美国法律运营和生产力至关重要的方面——这有助于形成收入增强的商业生态系统，以及一个富有活力、以生产力为中心的经济”。（着重号省略）。申请人强调其超过25年的“法律领域逐步提升的经验和敏锐度”（着重号省略）及其学历资历，主张其“工作对美国法律商业行业具有广泛影响，特别是通过其在关键商业领域内的努力”。（着重号省略）。

申请人进一步主张，其拟议事业将“通过创造就业和经济稳定”使美国受益。他依据其职业背景强调，他“为其所服务的组织带来了诸多优势……”，方式是激发“其所服务公司的经济能力”，并优先考虑“通过确保所有客户与其实际需求相一致来提高客户满意度，进而增进客户忠诚度”。申请人主张，美国“将

受益于投资像[申请人]这样精通法律的专业人士，他们了解美国公司在经济和政治上具有战略意义、却极其复杂的地区中潜在有利可图的市场。”（着重号省略）。他主张，其“拟议事业将对美国市场产生多重积极影响，从而代表国家提升商业运营，并促进形成精简高效的经济格局”。申请人断言，“考虑到像他这样水准的专业人士无论是否需要劳工证都能对国家利益和美国经济作出多大贡献，其拟议事业显然具有国家重要性。”（着重号省略）。

然而，申请人依据其学术资历、职业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性，属于依据不当。其学术资历、职业经验和成就涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转移到外籍国民本人”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人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。See id. at 889。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对相关领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，记录并未表明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及法律领域：“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内具有国家甚至全球影响，诸如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。”Id. 证据并不表明申请人的法律咨询业务会对法律领域产生更广泛的影响。

随申请一并提交的申请人陈述和商业计划表明，其拟议事业基于对其业务客户公司和对美国的潜在经济利益而具有国家重要性。商业计划主张，“拥有一名能够在巴西立法的每一步骤指导美国公司的专业人士，对于快速的结构性增长和经济增长至关重要。”该业务将“帮助制定和实施定制化方案以最大化成果，并帮助每家企业实现其目标”。他主张，其业务将帮助客户企业“实现更高的效率和盈利能力”，从而为客户企业创造就业并产生美国税收。申请人主张，帮助客户企业将其业务运营扩展至巴西市场“将带来巨大的经济增长、出口增长，并通过商业市场多元化实现更好的经济稳定”。

商业计划坚持认为，申请人的业务将通过以下方式影响美国经济：创造就业；产生税收；增加对外贸易和美国在巴西的投资；将美国企业扩展至国际市场；将申请人的法律知识转移给美国员工，以帮助为需要劳动力的行业增加合格的法律劳动力；支持具有国家重要性的中小企业；以及支持与保护美国人民安全、扩大经济繁荣和机会、捍卫民主价值观相关的美国国家安全指导方针。此外，商业计划还说明了申请人的学术资历和职业经验；该业务的服务；其面向美国、

巴西和南美企业家及公司的市场机会；基于巴西预期经济增长以及美国对巴西法律服务需求而产生的对该业务服务的需要；对法律行业的市场分析；以及该业务拟议的营销、人员配置和财务预测。

然而，记录未充分记载申请人所主张的潜在预期影响，包括所声称的对美国的经济利益。申请人未提供佐证证据以支持其关于其业务活动将带来实质性经济利益的主张。申请人关于其法律咨询业务将使美国经济受益的主张，未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有为美国带来经济利益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据表明其作为新咨询业务的所有人、首席执行官和法律顾问的拟议工作职责将对法律行业产生更广泛影响，而非仅惠及其业务及其拟议客户的情况下，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

商业计划预计，到该业务第五年，该业务预计将直接雇用9名员工、创造22个间接就业岗位，并产生超过150,000美元的税收。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。申请人未提供佐证证据，证明其业务未来的员工配置水平和业务活动将带来所声称的对美国的实质性经济利益。尽管申请人表达了为美国作贡献的意愿，但其未以具体、具有证明力的证据确立其拟议事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或将对美国产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See id. 即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明，到其业务第五年直接雇用9名员工、创造22个间接就业岗位并产生超过150,000美元的税收，能够达到国家重要性的水平。

申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。他在商业计划中强调，报告和文章表明美国法律专业人员短缺，特别是缺乏了解巴西法律体系、能够协助美国企业扩展至巴西市场的法律专业人员。记录包括有关美国法律服务市场预期增长以及美国律师预期就业前景的行业报告和文章。

我们认可法律服务行业及相关职业的重要性；然而，仅在法律领域工作或创办法律咨询业务，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不把重点放在某一行业的重要性或对某一行业工人的需求上，而是把重点放在“外籍国民拟从事的具体事业”上。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出，“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

领域内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实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”Id. at 890。所提交的行业报告和文章并未讨论具体可归因于申请人拟议事业的任何美国预期经济影响或就业创造。

我们注意到，记录包括来自……_____的意见。该人是一名在康涅狄格州获准执业的法律师，并且是l I
I I（位于康涅狄格州）的政治学兼职教授。该意见包括对申请人拟议事业国家重要性的分析，称“[申请人]将在美国在一个具有实质性价值和全国重要性的领域工作。”（着重号省略）。该意见解释了法律领域（包括律师）就业机会的预期增长，并称美国企业将从申请人作为经验丰富的劳动法律师的“专长和技能”中受益。

然而，该意见并未聚焦于申请人的具体事业及其对美国经济或其所拟从事领域可能产生的潜在影响。事实上，该意见并未提及申请人拟为其新设法律咨询业务担任法律顾问的具体事业。该意见聚焦于对律师的需求、法律服务行业的预期增长以及申请人具备填补律师需求的专业技能，这并不能证明申请人的具体事业在其领域内可能产生潜在影响。仅仅声称其工作将支持一项重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。

申请人未能证明其拟从事的事业超越其自身业务及其未来客户，从而以与国家重要性相称的程度对所在领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。除一般性主张外，他未能证明其作为拟设法律咨询业务的所有者、首席执行官和法律顾问拟开展的工作提供了有助于其行业进步的原创性创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未能就其拟设业务的法律咨询工作与所主张的经济结果之间提供足够直接的证据关联。

由于案卷中的文件未能充分确立申请人拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故其未能证明符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无须对作出裁决所不必需的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

111. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能证明其作为裁量事项符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。