FEB292024_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：30186044 日期：2024年2月29日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名法律顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民类别所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、从而对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格，但她未能证明对所需工作邀请、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。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。

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能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其“符合国家利益”，从而值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人表明：

[1] 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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预期影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示她打算在美国继续其作为法律顾问的活动，并指出她熟悉巴西法律和商业运作将有助于从事跨境项目的美国公司。

她进一步表示：

我拟议的事业是提供我在诉讼预防、咨询以及民事、行政、消费者、公司和劳动法方面的协助的丰富经验。我将专注于小公司和初创企业，以实现高效运营并为商业活动和交易提供法律确定性。

我将运用我的技术知识和作为法律顾问的丰富经验，为美国公民和公司提供在美国和巴西市场运营的信心和工具。在同一工作领域，我将利用我的法律技能和在其它司法管辖区已建立的职业声誉，吸引和促进外国国民和公司在美国开展业务，从而惠及美国经济。

她还表示，她将为初创企业和小公司提供法律咨询，为创业者提供商业规划和降低成本建议，并通过预判风险为美国公司提供损害预防。此外，她表示将支持商业谈判并促进美国和巴西公司之间的跨境交易。她还声称，她的事业将通过改善初创企业环境、促进就业创造、推动整体商业增长和促进资本积累，对美国经济产生积极影响。

除职业计划和陈述外，申请人还提交了其学历证书副本、一份专家意见书、推荐信、证书、媒体认可和成就记录。

审理主任认定申请人的初始提交未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，并要求提供拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人的律师在一封支持信中表示，申请人打算在美国开设一家咨询公司，专注于商业国际化和投资规划、专业人士和所有者的移民规划、财务和投资规划以及公司会计规划等多个领域。律师进一步表示，申请人的目标是为有兴趣在美国发展或重组其业务的国际客户提供全面的法律和管理服务。

申请人提交了一份新的职业计划和陈述，表示她打算通过她将在美国注册成立的自有公司提供法律和咨询服务。她进一步表示，她将担任该公司的所有者、主要推动者和董事。申请人还提交了额外的推荐信，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未提供充分证据证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济影响，或拟议事业对美国国民经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，强调其作为巴西律师的资格及其多元文化知识将通过促进跨境交易而惠及美国公司。她进一步主张，通过鼓励美国企业拓展海外市场，她的服务将为公司和美国经济带来实质性利益。

经审查，本办公室同意审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定。然而，基于下述理由，本办公室同意审理主任关于记录未证明拟议事业国家重要性的认定。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“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内具有国家甚至全球影响。”同上。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其它实质性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。”同上，第890页。

申请人声称其拟议事业具有国家重要性，因为法律咨询服务影响经济的各个部门。为支持其主张，她提供了关于跨境交易重要性和意义的信息。本办公室认可法律咨询服务的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。

同样，申请人的职业计划强调法律咨询服务的重要性，而不是聚焦于其具体事业的前瞻性影响。申请人讨论了法律咨询服务的好处，强调她熟悉巴西法律和巴西商业运作将如何促进和便利跨境交易，并通过创造就业和收入来刺激美国经济。然而，申请人没有指出任何佐证证据，能够将其具体事业与整体经济增长直接联系起来。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.

在整个记录中以及在她的职业计划中，申请人指出了其背景、教育和她所在领域的经验。申请人还提供了几封支持信，讨论其法律能力和经验。2 然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民本人 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890. 此处的问题是，她拟从事的具体事业在 Dhanasar 第一项要件的第二项考量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，我们查看记录其工作“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管证据表明她是巴西一位经验丰富且似乎深受同行尊重的律师，但记录中不包含证据表明申请人的过往成就在法律领域产生了广泛影响，而申请人相反的笼统、结论性陈述不足以满足其举证责任。我们还注意到，虽然申请人的过往工作和成就可能有助于说明其计划如何开展拟议事业或其潜在前瞻性影响，但第一项要件的焦点是拟议事业本身，而非申请人。See id. at 889.

申请人提交了一份咨询意见，来自 I I，__ _____ 法学院副教授。教授 I I 的信函一般性地讨论了申请人作为律师的资格和经验，以及她向寻求拓展国际市场的公司提供法律和商业咨询服务的潜力。教授 讨论了申请人的职业经验和成就，并指出 I I 还指出，她在巴西法律方面的专长将可能使美国公司和客户在各种商业和商事交易中受益。

然而，教授 I I 没有具体讨论申请人的拟议事业，也没有讨论该事业将如何在领域内产生国家或全球影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或将产生其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区，如 Dhanasar 所要求的那样。Id. at 890. 尽管她讨论了申请人的资格以及法律部门的重要性、对法律

2 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

专业人员日益增长的需求以及跨境交易和关系的重要性，但她的结论并非基于申请人具体事业的国家重要性。此外，尽管她叙述了申请人的职业历史和成就，并赞扬其在巴西作为律师的成功，教授 I I 的认定源于法律和法律服务的意义，特别是与美国公司同巴西和拉丁美洲开展业务相关的法律和商业咨询。因此，该信函未能确立申请人具体拟议美国工作的国家重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较低的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。该信函不包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录中也不包含充分的佐证证据，以表明申请人作为法律顾问的具体拟议工作在其领域具有更广泛的影响，或对我国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

我们在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找更广泛的影响 ”，即拟议事业的更广泛影响，并且“ [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。 ”See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890. 尽管申请人叙述了法律和法律服务的价值和重要性及其对商业增长的一般影响，但 Dhanasar 要求我们聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”，而不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889.

虽然申请人声称她将利用法律体系帮助客户、就各种法律问题向公司提供建议、促进美国就业增长，并通过其法律和商业咨询服务便利跨境交易，但其中若干目标仅仅描述了法律和商业顾问的典型职业职责，而非确立申请人的具体拟议事业具有国家重要性。3 此外，除了列出这些目标外，申请人的职业计划没有提供关于如何实现这些目标的进一步具体细节。申请人的陈述反映了其为客户或雇主提供有价值法律咨询服务的意图，但她没有提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性水平。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水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。See id. at 893. 在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其雇主或客户之外，以与国家重要性相称的水平影响其领域、法律和商业部门或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式提供重大积极经济

3 在确定国家重要性时，分析聚焦于申请人将做什么，而不是具体的职业分类。例如，尽管 Matter of Dhanasar 中的申请人职业是工程师，但该决定讨论了他“ 从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程 ”的具体拟议事业。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual; see also Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891.

对我国的影响。尽管她更新后的商业计划包括财务计算，例如前五年运营的财务预测和薪资预测，但关于其公司潜在影响的一般性主张在记录中没有佐证证据支持这些主张的合理性，而且其提案缺乏细节，使人难以辨别申请人的事业与该领域在美国经营咨询公司的其他人有何不同。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未能表明申请人法律咨询服务对地区或国家经济产生的利益将达到 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确立其拟议事业的国家重要性，而这是 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在 Dhanasar 其余要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果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)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定她未能证明其符合资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。