JAN242024_02B5203 · 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：28962826 日期：2024年1月24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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定豁免所需职位offer并因此豁免劳工证不符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高等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，申请人必须证明其值得对职位offer要求给予“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1] 授予国家利益豁免，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拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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本质上属于酌情性质）。

二、分析

A. EB-2 分类

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合该法第 203(b)(2)(A) 条下的 EB-2 分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人士。我们注意到，在否决申请时，审理主任并未就申请人是否提交了足以证明其符合该分类资格的证据作出认定。

如下文所述，申请人未在上诉中提出充分理由或证据以推翻审理主任关于其作为酌情事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，我们无需将此事发回重审以由审理主任裁定其 EB-2 分类资格。鉴于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并特此保留该问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

B. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。审理主任在其否决决定中认定，根据 Dhanasar 第一项要件，申请人的拟议工作具有实质价值并具有国家重要性，但她同时认定申请人未满足 Dhanasar 框架的第二项和第三项要件。基于下文所述理由，我们撤回审理主任关于申请人已根据 Dhanasar 第一项要件确立其资格的认定。基于我们对记录的重新审查，我们认定申请人未充分证明其拟议事业在第一项要件下的实质价值和国家重要性，也未证明其在 Dhanasar 分析框架第二项要件下处于有利地位以推进该事业。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。

申请人在申请第 6 部分表示，她打算受雇担任司法法律助理，“ 协助法院法官或通过进行研究或准备法律文件。 ”她逐字引用了美国劳工部赞助的就业信息数据库 O*NET 上司法法律助理一般职位描述中的这些工作职责。见 https://www.onetonline.org/link/summary/23-1012.00。因此，上述段落描述的是司法法律助理的一般职责，但未提供关于申请人拟议事业的具体细节。

她还在其职业计划中概括性地声称，她的目标是“ 果断行动，成为一名广受认可和重视的专业人士，成为许多人的参照。组织政府办公室，以她能够提供的卓越服务让美国人民感到极大满意。 ”她指出：

地方政府将继续需要法院、市政和执照文员来完成诸如准备案件备审表、起草议程以及签发执照和许可证等任务。资格

面试官将继续确定政府援助，如失业救济或社会保障福利，是否适合申请这些援助的人。 ”

虽然她的陈述表明她可能寻求在美国市政、州或联邦层面从事公共部门行政工作，但她的职业计划几乎未提供关于她打算从事的事业具体方面的见解。

我们认可申请人提供的关于法律行业和法律助理职业在美国重要性的各种文件。然而，在确定拟议事业是否具有实质价值或国家重要性时，相关问题不是申请人将工作的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“ ‘ 事业 ’ 一词比一般职业更为具体；申请人应提供细节，不仅说明该职业通常涉及什么，还应说明该人士拟在该职业内具体从事何种类型的工作。 ”）仅仅受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。同上。

同样，申请人还提交了一封信函，概述了她打算追求的完全不同的目标，即开启 “ [一]段在一家公司内的国际职业生涯，在那里她能够发挥作用并为项目增加价值，从而在美国领土上有所作为。 ”为此，她将：

[向]美国和巴西公司提供服务，愿意推进和促进两国之间的业务。具体而言，她能够帮助美国公司在巴西建立业务，从设立到处理税务和劳工事务。同样，许多有兴趣扩张的巴西公司更倾向于选择在两国市场都有经验的咨询公司来帮助他们扩张到美国。

重要的是，申请人未提供足以说明她将如何实现向美国及国外公司提供国际贸易咨询服务这一目标的信息。她也未描述她将如何在担任公共部门司法法律助理与在私营部门担任国际贸易顾问之间分配时间。她也未详细说明她将专注于其中一项活动而非另一项。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

在其上诉书面论证意见中，申请人纳入了许多她向审理主任提供的关于其拟议事业的相同一般性解释，并重申她处于有利地位以从事该事业。她声称其多年的专业经验 “ 使她成为[美国]范围内广泛公司的宝贵资产。 ”由于申请人申请的是职位offer要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的职位offer。然而，我们考虑关于她目前职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

在上诉中，申请人表示她“利用从[国外]作为法律文员的专业经历中获得的技能和知识，从事具有国家重要性的项目，同时为国际倡议做出贡献。”申请人在上诉中的陈述重申了她继续在法律领域工作的意图，并指出她目前的工作是协助美国公司努力获得建筑许可。她提到她最近参与的一个“复杂的建筑案件”，在该案中她协助一家公司获得建筑许可，“客户选择了一个比[县]所允许的更大的船平台。”她指出，她为这份许可申请付出了大量努力，用相关信息和数据支持公司的论点，以便从当地市政厅获得豁免，并且她展示了“对法规的了解以及在解决问题方面的出色论证能力。”但她没有进一步解释这个项目——似乎涉及从地方市政当局获得建筑许可——如何具有达到Dhanasar框架所设想水平的国家影响。

在Dhanasar案中，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。Id. at 893。在此，记录表明申请人的事业可能涉及作为法律文员协助公司努力获得当地建筑许可，因此，记录未能证明申请人的拟议事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的法律和建筑行业。

虽然她还表示她可能受雇为国际贸易顾问，但她没有确定她将通过何种方式帮助美国公司在巴西建立业务，以及帮助巴西公司在美国扩展业务。因此，她没有提供足够的证据来证明她在这个角色中的工作的影响将具有国家重要性。综合考虑证据，我们得出结论，申请人未能证明其具体的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国提供实质性的积极经济影响。

在没有关于其具体拟议事业以及她将如何在美国应用其知识和经验的更多信息的情况下，申请人未能充分确立其拟议事业，使我们无法确定她在美国的工作将具有实质价值和国家重要性。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依赖具体的拟议事业，以根据Dhanasar第一项要件确定其是否同时具有实质价值和国家重要性。申请人有责任以优势证据证明其符合所寻求的福利资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅由证据的数量决定，而应由其质量决定。Id. 申请人在此未能做到。

此外，为了确定个人是否符合国家利益豁免资格，我们还必须依赖具体的拟议事业，以根据Dhanasar第二项要件确定其是否处于推进该事业的有利地位。Dhanasar at 889-90。由于申请人未就其拟议事业提供充分且一致的信息，我们也无法得出结论认为她符合第二项要件。为简洁起见，我们将不讨论记录中关于申请人在Dhanasar第二项要件下资格的其他缺陷。

因此，申请人未能证明其作为自由裁量事项符合国家利益豁免资格。因此，进一步分析其在Dhanasar第三项要件下的资格将没有实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516。

裁定：上诉被驳回。

5