JUL112023_04B5203 · 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：26964963 日期：WL. 11, 2023

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名国际法律顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证要求的国家利益豁免。参见《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，认定申请人既不符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，也不符合作为具有特殊能力的人员的EB-2分类资格。审理主任还认定，申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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。

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 签证分类的资格，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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定包含以下相关定义：

高级学位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，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员的资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求的自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证要求将惠及美国。

二、分析

本办公室将首先处理门槛要求，即申请人必须符合该法第203(b)(2)(B)(i)条下的分类资格，作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人员。

1 在宣布这一新框架时，本办公室撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Dept. of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

关于申请人作为高级学位专业人士的资格，审理主任重点关注了由[已隐去]大学法学副教授[已隐去]撰写的专家意见，并认定该专家函未能充分评估申请人的教育背景，以证明申请人拥有外国同等学位并随后在专业领域具有至少五年的渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。然而，经审查记录，该函似乎旨在评估申请人是否符合 Dhanasar 三项标准下的国家利益豁免资格，而非其学术资历。

记录中包含申请人在巴西[已隐去]大学获得的法学学士学位文凭，以及一份列明其1992年至1997年所修法律课程的官方成绩单。在上诉中，申请人提交了 Silvergate Evaluations 的[已隐去]出具的学术评估，证明其学位等同于美国法学研究学士学位。此外，申请人重新提交了一份宣誓书，声明其自2003年以来在自己的公司[已隐去]自雇，并自2016年以来在[已隐去]（其个人事务所）自雇。申请人的其他支持文件，如其简历、推荐信、公司注册证书及其律师执业证据，佐证了该宣誓书中提供的细节。

综合考虑全部证据，本办公室认定申请人已证明，其更有可能在提交申请时拥有等同于学士学位的外国学位，并在专业领域具有至少五年的学士后渐进工作经验。因此，本办公室认定申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)下作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，并撤回审理主任在此事项中的认定。

由于申请人已符合作为高级学位专业人士的EB-2分类，本办公室无需评估申请人是否也符合具有特殊能力人员的资格，并对该问题保留意见。参见 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 ”）。

本办公室现在转向申请人在 Dhanasar 下的国家利益豁免资格。审理主任认定，申请人的事业具有实质性价值，但在 Dhanasar 框架第一项标准下不具有国家重要性。3 审理主任指出，记录未证明申请人作为国际法律顾问的拟议事业如何对其领域产生更广泛影响，或如何为其运营所在地区或国家带来实质性经济利益。本办公室同意审理主任的决定。

申请人最初将其拟议事业描述为向美国和巴西公司提供“ 巴西劳动法、民法和环境法领域的咨询服务，重点关注环境问题，并连接巴西和美国的公司，共同解决这一日益重要的问题 ”。申请人声称其事业具有国家重要性，因为其公司[已隐去]“ 将通过为努力恢复、维护和拯救环境的公司和个人提供解决方案，对环境改善产生重大影响，创造新的就业机会 ”。

3 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 分析框架的第二项或第三项标准。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人对其拟议事业描述如下：

我拟议的事业是创建该_____，为巴西和美国的个人/公司提供咨询和法律意见，使其以结构化因而具有竞争力的方式进入外国领土。我的公司将提供多种服务，例如：国际商务咨询、国际商务战略、国际市场进入、国际实施招聘和培训咨询、企业设立以及公司组织的商业战略、管理和战略咨询。

与其最初对拟议事业的描述集中于劳动法、民法和环境法事务不同，申请人后来的描述涉及商业战略、市场营销、招聘和企业设立。由于寻求国家利益豁免的申请人必须根据Dhanasar框架的第一项要件证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性，该事业的性质从法律咨询变为商业咨询对豁免资格具有实质性影响。

申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。由于针对RFE所提出的新事业似乎是对申请人最初拟议事业的实质性变更，我们不会在本上诉中予以考虑。我们将随后评估申请人在初始申请中就该事业提交的证据。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，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，第890页。申请人用以证明其事业具有国家重要性的主要证据包括行业报告、其商业计划以及来自_____大学_____的专家意见信。经审查每一项证据，我们得出结论：如以下所述，记录不足以将申请人关于国家重要性的主张与其拟议事业联系起来。

申请人引用了显示美国咨询行业增长潜力的网络报告和统计数据，并强调巴西与美国之间商业和贸易关系的重要性。虽然这些报告使人们注意到与国际法律咨询相关的问题并突出了申请人打算从事的领域，但它们并未讨论申请人的咨询服务对其客户或对咨询行业的影响，也未证明该具体拟议事业如何具有国家重要性。此处的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"。同上，第889页。

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。"同上。申请人在整个程序中多次提交同一份商业计划。每次，申请人都声称其

咨询公司具有雇用美国工人的重大潜力，因为其打算雇用直接和间接员工。然而，申请人的商业计划未包含详细的员工招聘预测，以证明其业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。同上。商业计划仅表明，该公司位于佛罗里达州_____的办公室只能容纳10名专业人员，并且两年内公司可能扩展至拥有15名全职专业人员，"由员工和可能的商业伙伴组成"。

商业计划的三年预测进一步估计，公司第一年向美国政府缴纳的所得税为16,175美元，但该金额在第二年增至93,035美元，第三年增至179,199美元。该计划还预计公司第一年收入为372,480美元，第二年585,220美元，第三年832,560美元。然而，记录未充分详述其收入和税收预测的依据，也未充分支持这些预测将如何实现。申请人必须用相关、具有证明力且可信的证据支持其在商业计划中提出的主张。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

申请人还提出，其事业服务于经济萧条地区，因为"佛罗里达州_____12.8%的人口生活在贫困线以下，这一数字高于12.3%的全国平均水平。"申请人表示，"我意识到我必须与这些社区合作，并希望在我的业务成熟阶段能够以可负担的价格提供服务，以成为这些地区发展的推动者之一。"然而，申请人未提供任何佐证文件，说明该地区如何符合可从其业务中受益的经济萧条地区的条件，或说明其咨询公司具体打算如何服务该地区。

申请人在上诉时重新提交了来自_____的专家意见信。该信认为，申请人对巴西商业法律法规的广泛知识将以某种方式为美国中小企业"改善运营并实现更好的生产力和盈利水平"。然而，该信缺乏具体例子说明申请人作为一家独资咨询公司如何能对其领域产生如此重大的经济影响。该信进一步声称，申请人的事业将产生收入并创造就业机会，从而增加"联邦和州政府的税收收入，并增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金"，但未表明任何可具体归因于申请人服务或公司的预计美国经济影响或就业创造。在此，专家意见证明价值很小，因为它未有意义地讨论拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。
在上诉中，申请人根据USCIS自2022年1月21日起更新的指引声称"我符合企业家的资格"。参见一般性USCIS政策手册F.5(D)(4)，http://www.uscis.gov/policy-manual。然而，申请人所引用的政策更新解释了Dhanasar框架如何适用于企业家，并不自动授予国家利益豁免，也不将国家重要性附加于任何及所有创业事业。因此，我们得出结论：申请人引用该政策更新既未充分指出审理主任决定中的错误，也未证明拟议事业的国家重要性。

正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其工作的影响主要限于其学校或学区，我们认定申请人在本案中未证明其拟议事业将充分延伸至其客户之外，从而更广泛地影响地区或国家经济。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

基于上述理由，我们认定记录未证明申请人的拟议工作具有国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们拒绝审理其是否满足Dhanasar框架下第二项和第三项要件的其余部分。当另一项理由已足以处理上诉时，无需分析任何其余独立理由。参见Bagamasbad, 429 U.S. 第25页；另参见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，我们得出结论：其未证明自己有资格或否则在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。