JUL212023_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：27460085 日期：WL. 21, 2023

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）

申请人是一名商业律师，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移民分类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、并因此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分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此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。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士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作邀请要求获得“ 符合国家利益 ”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 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、并因此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前瞻性影响。

最初，申请人声称她打算在美国担任商业律师。她提交了一份职业计划，将其拟议事业描述如下：

凭借我在法律行业职业生涯中取得的诸多成就，我精通涉及公共和私营公司的多个法律事务中的复杂法律程序。我决心以我的专业知识为手段，补充和增强美国的法律行业，并作为一名律师成为社会的贡献者。

考虑到我独特的技能组合，我的拟议事业是作为商业律师提供我的专业知识，向美国公司提供营销、国际和商业咨询见解。

我打算在私营和公共部门在全国和国际范围内工作，并向美国客户提供法律[建议]，提供高水平的实践经验以及更专业的法律案件处理途径。

在我将工作的公司背景下，我将在国际商品和服务贸易的关键领域提供我的技术技能，以及我在与监管机构互动、供应链以及国际贸易和物流机制方面的丰富经验。

我还将分析法律、先例和具体公私合同案件中的法律适当性，以阐述意见和论文，并执行合同管理工具，注重结果和解决复杂问题。

申请人进一步解释称，除担任商业律师外，其拟议事业还将涉及她担任商业总监。她进一步声称她将从事营销、国际和商业咨询以及教学和大学研究。

申请人还以她的简历、学业记录副本、表彰证书、专家意见书和支持信函支持记录。

在补件通知（RFE）中，审理主任注意到已提交的证据，但指出申请人提交的证据不足以证明拟议事业将具有国家重要性的潜在影响。针对审理主任的补件通知，申请人提交了一份新的职业计划，其中指出：

通过参与产品开发、按照相关国家的标准为各种国际合同建模以及定制产品，我将创建并实施必要的商业/物流和行政常规，以为美国的分销商、买家和供应商制定商业和营销策略。

我将在巴西和美国之间建立供应链和原材料合资企业、管理工具以及监测结果。我将与分销商和销售代表一起培训产品和营销团队。

在营销方面，我将创建并实施针对商业团队的营销活动以及销售和产品处理。为此，我将选择合作伙伴关系并谈判战略采购，代表公司参加国际活动，安装和制定国家战略营销计划，并创建营销部门及其支持工具。

凭借我已经完成并取得这些成就的经验，我将更新业务程序和客户服务，以实现 ISO 9001 和 14000 等国际认证。

此外，我将开发促销材料，根据公司战略计划协调媒体活动，开展新的国际市场研究，并加强国内客户网络。

通过这些措施，我将帮助公司通过国际认证获得声誉和尊重，增加利润并以最高质量的产品和服务留住消费者。

此外，我将与拉丁美洲建立必要的商业和投资联系，在那里我将向新的北美投资者展示有吸引力的因素，证明这是多个行业进行国际多元化的地方。

她还在回复中重新提交了简历副本。

在否决申请时，审理主任认定记录中缺乏足够证据证明申请人的拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任进一步认定，对拟议事业的描述不充分，因为其不够详细。

在上诉中，申请人主张其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性，并辩称审理主任忽视了若干证据，例如其教育背景和经验，以及为支持申请而提交的支持信和专家意见书。申请人的律师提交了一份书面论证意见，声称申请人在商业法方面的专业知识将对美国公司和个人的成功具有不可估量的价值。律师进一步主张，申请人在法律和国际商务方面的经验将有助于促进美国与巴西之间的跨境交易。律师最后声称，她在商业法、法律合规、国际法和商业咨询领域的工作将影响国家经济，并将有利于寻求向海外扩展业务的美国公司。

首先，我们注意到申请人提出通过担任商业律师为美国经济做出贡献。她最初的职业计划侧重于她将向美国公司提供的各类法律服务，并简要提及她将从事与市场营销、国际与商业咨询以及教学和大学研究相关的其他服务。在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了一份新的职业计划，其中她的事业的重点转向了市场营销和业务拓展任务。申请人还表示希望从事大学教学和研究。申请人未提供她将于何时担任其中一个或全部这些角色的时间表，也无法明确在任何这些领域获得职位即为拟议事业，抑或拟议事业涉及申请人同时或连续履行这些角色。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法据此判定其是否同时具备重大价值和国家级重要性，因为正如审理主任所指出的，申请人的拟议事业未被清晰界定。由于申请人未清晰阐明拟议事业的性质，我们认为记录中缺乏具有说服力的证据以支持重大价值的认定。申请人负有举证责任，既须依Dhanasar框架积极确立资格（重大价值为其中一环），又须以优势证据标准确立其资格。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在判定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，我们聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业的示例，包括“ 在某一特定领域具有国家乃至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 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，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

在此，申请人拟议事业具体涉及何种内容仍不明确。我们不知道申请人是否打算履行她所描述的全部已指明角色，还是仅从事她获得的第一份工作。此外，我们对于她将获得哪个职位（如有）

以及该职位将是商业律师、商业总监、商业顾问，还是市场营销职位或大学职位，均缺乏明确认识。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。参见id. at 889。尽管该事业可能包括上述职位中的一个或多个，我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其重大价值和国家级重要性。

在整个记录中，申请人指向其在该领域的背景、教育和经验，并在上诉中称其在商业法方面拥有丰富的专业经验，并有广泛的认可和证书为证。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向该外国国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二个考量下是否具有国家级重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

申请人主张其拟议事业在该领域具有国家和全球影响，称她将通过提供有价值的法律建议、协助公司和客户进行关键投资、促进跨境交易以及协助美国公司把握海外市场机遇和投资来提振美国公司。申请人宽泛地主张她具有为国民经济做出贡献的经验和能力。

尽管申请人的陈述反映了其为公司和个体客户提供有价值的法律和商业相关服务的意图，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家级重要性的水平。她未表明其在商业法或商业方面的工作将如何对美国经济产生可证明的影响。虽然申请人主张其拟议事业将在美国、巴西和拉丁美洲之间创造跨境倡议，但她未表明（例如）她拟提供的法律和商业服务的预期影响将占法律服务或商业市场的显著份额。

申请人还主张，由于律师和法律专业人员短缺，其事业具有国家级重要性。就申请人拟议事业可被理解的范围而言，我们认定她未证实其在商业法领域的具体工作将如何解决其所称的律师短缺问题或对经济产生积极影响。具体而言，一名律师将如何改善全国性短缺或引发重大积极经济影响，未得到解释。此外，即使申请人能够证明美国存在律师短缺，美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。因此，仅存在短缺本身并不能证明豁免劳工证要求将有利于美国。而且，所提交的文件均未表明作为商业律师在公共或私营部门工作的益处将以可被视为具有国家级重要性的方式延伸至其雇主或客户之外。

即使假定申请人选择推行其关于担任商业律师的想法，她未提供充分信息说明其在该领域的服务将如何达到

国家级重要性的水平。虽然此类事业可能影响申请人的合作对象个体公司或客户，但此项工作的国家级重要性未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，且在审查证据时未适用正确的举证标准。为支持其主张，她主要依赖先前提交的证据和论证。虽然我们认可申请人的上诉主张，但我们仍认定记录中的文件不足以确立Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的国家级重要性。例如，虽然申请人提交了多封来自该领域同事的推荐信，但无一位作者讨论了申请人拟议的未来事业。相反，作者们主要侧重于申请人过往的工作经验和成就。尽管记录中包含关于申请人法律职业生涯和成就的陈述，且尽管写信人赞扬申请人的资质并称赞其工作，但我们关于申请人拟议未来事业的信息不足，无法据此就其重大价值和国家级重要性作出判定。

申请人还提交了一封来自[已隐去]大学法学院[已隐去]法学副教授的专家意见信。该信主要论述申请人所在行业和职业的重要性，笼统解释为何商业法专家对美国企业（尤其是那些在巴西经营的企业）有益。该信的大部分内容缺乏相关性，因为其讨论的是申请人所在行业和职业的重要性，而非论述具体拟议事业将如何满足Dhanasar框架第一项要件的国家级重要性要素。写信人对拟议事业及其预期重大经济影响分析甚少，也未以其他方式论述拟议事业对更广泛的商业法领域的影响。其关于职业或该领域总体情况的陈述未确立具体拟议事业将如何影响更广泛领域或以其他方式确立其国家级重要性。参见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（认定移民局可拒绝采纳或给予与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”的专家意见较低的证据权重）。

由于申请人未就其拟议事业提供充分的信息和文件，我们无法认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并特此保留申请人关于其依据第二项和第三项要件具备资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不必需的问题作出认定 ”）；另参见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）。

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，我们认定其未能证明其具备资格或在自由裁量上以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。