JUN042024_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：31125010 日期：2024年6月4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）

申请人是一名法律顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、从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进行重新审查（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基础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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，以符合“国家利益”。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，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，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性价值，又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。2

二、分析

A. EB-2移民分类

如上所述，申请人必须确立EB-2分类的资格，才能获得国家利益豁免的资格。在初次提交时以及回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人声称她作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。在此，审理主任的决定未包含关于申请人作为高级学位专业人士资格的裁定。由于本办公室同意审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论（详见下文），本办公室保留对其基础EB-2移民分类资格问题的裁定。3

B. 国家利益豁免

第一项要件涉及特定拟议事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初提供了一份声明，其中称：

我作为法律顾问的专业活动具有实质性价值和国家重要性。由于我独特的背景，我在广泛的法律领域和国际物流方面拥有深入的知识和经验，以及在处理非常复杂的法律案件和物流框架及情形方面成功的扎实实践经验。

我作为法律顾问的经验使我在我的领域极具竞争力，并且我已经能够从[现任律师]处获得一份移民律师助理的工作邀请。该公司从事移民案件。

作为一名在我相关领域拥有非常广泛技能、认证和经验的法律顾问，我计划在美国作为独立承包商工作……我已经收到多家美国公司的意向，他们希望聘请我作为顾问。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

我在国际物流方面的独特经验对于任何致力于解决供应链和运输相关挑战的公司或组织都将具有宝贵价值。

在申请人对审理主任RFE的回应中，申请人声称：

[申请人]的拟议事业是一家名为_____的企业，将是一家注册并持牌的签证和移民咨询公司，总部设在[已隐去]德克萨斯州。[已隐去]将由[申请人]及其姐妹兼合伙人[已隐去]管理。该公司将处理移民相关服务的各个方面；例如协助个人获得不同类型的签证（非移民签证以及移民签证）和获得美国公民身份……以及协助企业理解全球市场中的移民问题。

[申请人]拟议事业的好处包括税收收入、创造就业、来自游客的美国企业收入、来自国际学生的大学和学院收入，以及由具有国际经验的法律顾问增强法律体系……

作为在多个领域拥有十五年法律经验的人，[申请人]非常适合成为领导自己律所的女性先锋的一部分……法律职业缺乏多样性是一个具有国家重要性的事项。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质性价值，但未证明其国家重要性。此外，审理主任保留了对Dhanasar分析框架第二和第三项要件的意见。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。在上诉中，申请人称其“拟议事业是在美国经营一家名为_____的法律服务组织，该组织将专注于协助移民准备获得签证所需的文书，并将帮助促进寻求进入外国市场的美国企业。”

如前所述，申请人最初声称她打算作为移民律师助理或“独立承包商”工作，为“致力于解决供应链和运输相关挑战”的企业提供“法律顾问”服务。然而，在回应审理主任的RFE时，申请人首次声称她打算开设并经营自己的移民咨询公司。申请人必须证明从提交申请之时起并持续至审理期间，移民福利的所有资格要求均已满足。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在一组新的事实使申请人符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。

该决定进一步指出，援引Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实 ”。Id. at 176。因此，本办公室将不考虑申请人发生重大变更的拟议事业，即开设并经营自己的企业。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初讨论了法律咨询服务部门的重要性，引用了同事的推荐信，并提供了商业、行业和政府出版物中关于法律职业、美国法律服务市场和行业以及该领域对熟练专业人员需求的文章副本。然而，申请人必须证明其特定的拟议事业——提供其特定的律师助理和法律咨询服务——具有国家重要性，而不是该职业或行业或领域的重要性。

在Dhanasar案中，我们指出，我们考察拟议事业的"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乃至全球影响。"同前。我们还指出，"一项具有雇用美国工人之重大潜力、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。"同前，第890页。我们还注意到，申请人强调了美国对律师助理和法律助理职位的需求。然而，所称某一职业的短缺并不使她的拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人的短缺正是由美国劳工部通过劳工证程序直接处理的。

此外，申请人强调其"独特背景"，包括"在多个领域十五年的法律经验"。申请人在其领域的经验、技能和能力涉及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。"同前，第890页。此处的问题是她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。

此外，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。申请人未提供具体信息和证据以佐证其主张，即为现任律师工作担任律师助理或为某一未指明雇主担任法律顾问的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。同前，第893页。在此，记录未通过佐证文件显示，她的具体就业服务如何能够充分延伸至其预期雇主之外，以与国家重要性相称的水平对行业或美国经济产生更广泛影响。

最后，申请人未表明其最初拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其

律师助理或法律顾问职位将产生Dhanasar案所设想的"重大积极经济影响"水平。同前，第890页。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。4

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，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或 otherwise 在自由裁量权上应获该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

4 参见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。