# JUN182024_10B5203 · 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：31456554 日期：2024年6月18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（即劳工证）的国家利益豁免。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，认定申请人未能如其所称证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。审理主任还认定，申请人未能表明豁免所要求的工作邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。本事项现因上诉而由本办公室审理，我们进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。申请人负有以优势证据证明其资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要获得国家利益豁免资格，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)(A)、(B)条；8 C.F.R. § 204.5(k)(1)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而表明其值得以“ 国家利益 ”为由裁量豁免工作要求。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，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 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：(1) 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；(2) 申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请及由此豁免劳工证要求将有利于美国。同上。

[1] 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关于国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

II. EB-2分类——高级学位

作为先决事项，为证明申请人持有符合EB-2分类资格的学位，申请必须附有官方学历记录，证明其拥有美国高级学位或同等外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。高级学位是指高于学士学位的美国学术或专业学位或同等外国学位；美国学士学位或同等外国学位加上至少五年专业领域内逐步晋升的经验，应视为等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。因此，申请人也可以替代性地提交官方学历记录，证明其拥有美国学士学位或同等外国学位，并提交现任或前任雇主的信函形式的证据，表明其在获得学位后至少具有五年专业领域内逐步晋升的经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)；另见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。符合资格的经验证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，并应包括写信人的姓名、地址和职务以及对所履行职责的具体描述，但若该证据无法获得，则将考虑其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。 [2]

正如审理主任在补件通知（RFE）中所认定的，申请人在巴西拥有法律学位，她同意该学位等同于美国学士学位。申请人提交的“法学学士”文凭副本、就读学校记录以及学历评估显示，她拥有同等外国学士学位。[3] 因此，申请人必须证明，截至申请提交之日，自其于2015年1月9日获得学士学位之日起，她至少具有五年专业领域内逐步晋升的经验，以表明其符合EB-2分类目的下的高级学位资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)

关于所要求的五年获得学位后逐步晋升的专业领域经验，申请人主张其前任雇主和同事的推荐信满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定的证据要求。然而，这些信函主要描述申请人的资历以及写信人与她的工作关系，包括她的一般任务，并未共同证明她所称的所要求的五年符合资格的经验。具体而言，记录中包含四名个人的推荐信，申请人声称她于2015年至2021年期间在不同时间作为律师为其工作，同时自2017年起经营自己的律师事务所。关于相关专业经验，S-R-D-J-[4] 的一封信称，她与申请人“在2018年至2020年期间直接合作……当时她为[S-R-D-J-]的办公室提供全部智力和组织支持。”T-G-的另一封信大体称，他“聘用”申请人“作为外包合作伙伴，帮助[T-G-]处理[他]的一些案件，特别是处理从2017年1月至2018年6月[原文如此]”，并且申请人是“某些案件发展的关键部分”。N-B-X-L-的一封类似信函表明，她也“聘用”

[2] 尽管申请人可以寻求以持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人士身份获得EB-2分类，但她仅以下述身份寻求分类：持有高级学位的专业人士，且审理主任未处理她是否以具有特殊能力的人士身份证明EB-2分类资格。因此，我们现在不考虑申请人在上诉中首次提出的关于特殊能力的主张。见 Matter of J-Y-C-, 24 I&N Dec. 260, 261 n.1 (BIA 2007)（指出此前未提出的问题在上诉中被放弃）；另见 Matter of W-Y-C- & H-O-B-, 27 I&N Dec. 189, 190 (BIA 2018)（同上；收集案例）。

[3] 审理主任关于高级学位的决定表明，申请人未能证明所要求的教育学位要求，部分原因是未提交基础学历记录。但记录中包含此类文件，包括她的法学院成绩单和文凭评估。因此，我们撤回审理主任的相反认定。

[4] 为保护个人隐私，我们使用姓名首字母。

申请人“作为外包合作伙伴，帮助[N-B-X-L-]处理[她]的一些案件，特别是处理从2016年12月至2021年6月[原文如此]。”这些信函缺乏申请人所称雇佣的具体日期，也未另行界定其专业职责、任务以及她作为合作伙伴或雇员参与所称项目的程度。也不清楚她是否全职为上述个人工作。此外，记录中不包含所称合伙关系或雇主-雇员关系的任何独立证据，例如合同和付款或其他工作相关记录。尽管申请人还提交了一封信，称她最初作为实习生、随后作为律师于2014年3月3日至2015年8月28日在K-V-D-S-的“直接监督”下工作，但该信未明确表明K-V-D-S-在此期间是申请人的前任雇主。其余信函是同事（而非所要求的前任雇主）出具的证明或推荐信，证明他们过去与申请人的工作经历，因此证据权重有限。

虽然我们认识到申请人在其职业生涯的大部分时间里是自雇人士，但所称雇主的信函缺乏具体日期和对由其完成或与其共同完成的工作的描述，记录也缺乏相关时间段内其自身业务持续性质的佐证证据，例如税务、财务和商业记录。[5] 如前所述，符合资格的经验证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，并应包括（除其他事项外）对所履行职责的具体描述，若该证据无法获得，则将考虑其他文件。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。在此，申请人未满足该证据责任，未能证明自其于2015年1月9日获得学士学位之日起至其提交申请之日，她具有其专业领域所要求的五年逐步晋升经验。因此，申请人未能证明其符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。

III. 国家利益豁免

在未首先确立其EB-2分类资格的情况下，申请人无法作为一项裁量事项获得国家利益豁免。即使我们考虑该豁免的实质，我们也同意审理主任拒绝该豁免的决定，因为记录证据不满足Dhanasar的第一项要件，因其未显示其拟从事的事业具有国家重要性。

申请人计划开设一家名为[已隐去]的法律咨询公司。她于2015年获得法学学士学位后在巴西担任律师，此后又修读了额外的法律课程。申请人提出，作为其咨询公司的管理合伙人，她将为寻求进入巴西市场的美国公司提供法律要求方面的咨询，包括劳动及其他相关法规，以及财务规划方面的咨询，并通过帮助它们应对复杂的法律障碍和确保监管合规来促进跨境业务扩展。

5 尽管推荐信表明申请人于2015年至2021年期间为所称雇主工作或与其合作，但我们注意到，她在2022年11月提交的申请中表示，她仅于2015年8月至2016年12月期间在一家律师事务所（“A-D-T”）全职工作，随后于2017年3月至2019年7月期间作为全职独立执业律师工作，未列出任何其他工作经历。此外，她未提交来自A-D-T的雇佣信，其简历也仅列出相同的过往工作经历，并明确说明她于2019年关闭了自己的执业，“未承接新案件”。其巴西一般法院案件清单显示，她在2015年仅有1件案件，2016年5件，2017年9件，2018年17件，2019年9件。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)（指出在存在不一致之处时，申请人必须通过独立、客观的证据解决差异，指明真相所在）。

Dhanasar的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于个人拟从事的具体事业。该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。在评估拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Id. at 889.

审理主任首先指出，申请人未明确其事业，这可能妨碍根据Dhanasar三要件测试对相关证据进行评估。尽管申请人本人的陈述及其申请中对其拟任职责的一般性描述在许多方面存在不足，但考虑到整体证据，包括其商业计划以及在下级提交的两份书面论证意见，我们认定其拟从事的事业足够详细，可作为Dhanasar评估的基础。6

然而，审理主任最终认定，在Dhanasar框架下，申请人未能确立其拟从事的事业具有国家重要性，部分原因是她未证明其企业具有雇用美国工人的重大潜力、在其企业之外对法律咨询领域产生广泛影响，或以其他方式具有达到国家重要性程度的更广泛经济影响。在上诉中，她主张审理主任适用了Dhanasar之前的框架，错误地将地理影响和缺乏雇用潜力作为关键因素，而忽略了其他相关因素。经重新审查，我们认定记录证据未证明申请人的拟从事事业具有国家重要性。

在优势证据标准下，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任以优势证据标准对申请人的文件进行了适当分析和权衡，以评估其拟从事的事业是否具有Dhanasar所设想的国家重要性。

在主张其拟从事的事业具有国家重要性时，申请人提及其学术资历和专业经验，以及在下级提交的关于美国与巴西之间贸易的行业报告和文章中包含的相同市场统计信息。她进一步重申，鉴于其背景——她声称该背景与巨大的市场潜力和需求理想契合——其拟从事的事业将有助于消除跨境贸易障碍，并最终通过改善两国经济状况和贸易关系产生更广泛、实质性的积极影响。但申请人对自身资历和经验的依赖涉及Dhanasar的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民身上 ”。Id. at 890。在此处所涉的Dhanasar第一项要件下，我们评估的是她拟从事的具体事业是否具有更广泛的影响，而非基于其背景和技能对其拟进入的整个行业工作的一般性描述。在这样做时，我们着眼于显示其拟从事事业“ 潜在预期影响 ”的证据。Id. at 889。在此，作为其自己公司的管理咨询师，申请人提出与个人和企业合作，提供各种咨询服务。尽管我们承认其拟从事的事业可能对其企业产生积极影响，但她未令人信服地解释，且证据也未证明，

6 我们在此不再进一步讨论拟从事事业的具体性问题，因为如下文所述，Dhanasar的国家重要性要件对本上诉具有决定性。

其拟从事的工作如何如其声称的那样，在其企业和潜在客户之外，对咨询服务业、美国经济和国际贸易产生更广泛的影响。

在Dhanasar中，我们力求避免过度强调拟从事事业的地理广度，特别指出具有“雇用美国工人的重大潜力”的事业或具有“实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”的事业可能具有国家重要性。Id. at 890。申请人的商业计划包括一份组织架构图和一份五年“个人计划”，列出她作为“管理合伙人和咨询师”，最初监督五名员工，包括一名初级咨询师、一名财务顾问、一名律师助理、一名销售代表和一名行政助理；到第五年，两名财务顾问、两名律师助理、两名销售代表、五名初级咨询师和一名行政助理。虽然商业计划还包括一份“招聘计划”图表和这些职位职责的一般性描述，但记录中未包含任何基于证据的理由来支持人员配置预测和雇用额外员工的需要，因此未证明具有雇用工人的重大潜力。

商业计划还包括财务推测，预计“销售预测”从运营第一年约500,000美元到第五年超过1百万美元。该计划还预计公司第一年约40,000美元的初始“净值”到第五年将增长八倍，达到约316,000美元。然而，记录缺乏可客观证实这些预测的佐证证据，例如公司所称净值的 underlying 独立依据以及所称销售和收入的来源。记录中也没有任何证据表明申请人的公司将如何具体实现这些预测。

尽管申请人继续表达其为美国经济和国际市场做贡献的意愿，但她未以具体、有证明力的证据确立其拟从事的事业将在其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响。即使假设申请人的商业预测得以实现，记录也缺乏证据表明到第五年雇用12名员工、产生超过126,000美元的税收并由此产生88,875美元的净利润（扣除费用后）达到国家重要性的水平。总之，申请人未提供足够的证明性证据来证明其咨询公司未来的员工水平和拟从事的商业活动将提供Dhanasar框架所设想的所称实质性经济或其他国家重要性利益。鉴于上述情况，她未证明其作为咨询服务业内管理法律咨询师的拟从事事业具有更广泛的国家影响。

最后，申请人还主张审理主任在拒绝其申请之前未明确通知她与国家重要性问题相关的所称证据缺陷。但补件通知的发出完全属于审理主任的裁量权。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(i)。此外，审理主任实际上发出了补件通知，专门寻求Dhanasar所要求的关于申请人拟从事事业所称国家重要性的合格证据。然而，申请人对补件通知的回复未包含与该问题相关的任何额外证据。因此，她未证明其有资格获得国家利益豁免。

要获得国家利益豁免资格，必须满足Dhanasar的全部三项要件。由于作为拒绝的认定依据，申请人无法满足第一项要件，这对本上诉具有决定性，我们拒绝审理关于该框架第二项和第三项要件的其余上诉论点。

参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出行政机关无须处理对最终决定不必要的争点）；Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理其他替代性争点）。

裁定：上诉被驳回。