MAR062024_01B5203 · 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：29829049 日期：2024年3月6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）

申请人是一名律师，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。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，认定申请人未能证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。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)。我们对本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，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，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“国家利益”一词，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 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

。Dhanasar 指出，USCIS 可作为酌情事项2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议的事业（endeavor）既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

A. EB-2 分类

我们同意审理主任的认定，即申请人符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。3 因此，唯一剩余的问题是申请人的事业是否符合 Dhanasar 框架下的酌情国家利益豁免。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar 的第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供该职业通常涉及内容的细节，还应说明该个人拟在该职业内具体从事何种类型的工作。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而不是仅仅列出工程师的职责和责任。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。

Dhanasar 的第一项要件聚焦于外籍国民拟从事的具体事业及其“ 潜在的前瞻性影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。因此，我们将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，我们将评估申请人支持该事业具有实质价值和国家重要性的证据。

申请人拟议的事业涉及她作为律师工作，在家庭、劳动、合同、环境、动物权利、保护以及民法其他领域和

2 参见 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批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。
3 申请人提交了证据，证明她于2007年在[已隐去]巴西完成了法学学士学位，并于2012年在[已隐去]完成了法律与商业税务程序研究生学位。此外，她提交了经验证明信，证明她在该专业领域拥有超过五年的本科后逐步提升的经验。最后，她的资历经独立评估并被认定为等同于美国法学博士（juris doctor）。

公共政策领域提供法律服务。她将拟议事业的职责描述为分析案件的 probable 结果，运用法律先例知识，包括持续了解有关动物权利和问题的最新信息。她计划参加美国律师资格考试以获得执业执照。2022年底，她获得了一份工作邀请，在[已隐去]佛罗里达州[已隐去]的一家律师事务所担任律师助理（paralegal）。因此，我们同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值。

由于该事业具有实质价值，我们转而考虑拟议事业是否如 Dhanasar 所设想的那样具有国家重要性。审理主任认定，“ 申请人未能证明为[已隐去]工作并向其提供专业知识，将通过增加收入、雇用美国工人以及对国家国内生产总值（GDP）的贡献，无疑会惠及美国，或达到 Dhanasar 所设想的重大积极经济影响水平。同上，第890页。 ”我们同意审理主任的结论，即她的拟议事业不具有国家重要性，但审理主任对其律师助理职位的关注过于狭窄，因为她从[已隐去]收到的工作邀请并非其拟议事业。因此，在我们的重新审查中，我们将在本决定中分析其拟议事业的国家重要性。

申请人在多份文件中描述了其事业及将由此产生的影响。她的职业计划概述了她作为律师将从事的法律领域，并明确其动物福利工作将侧重于确保动物获得最低标准的照料和待遇。她还列明了她作为律师将从事的基本任务，包括研究和分析，以及运用与人交往和同理心等软技能，以完成其拟议事业。她主张其工作将有助于企业实现文化多样性、提高生产力、创造收入、缴纳更高税款并创造就业。她还主张其事业将带来更大的收入、文化多样性和业务增长。

申请人强调其在私营部门担任律师以及倡导公共政策变革以促进动物权利的经验，以支持其关于事业具有国家重要性的主张，因为她的工作已取得成果。她进一步主张，其事业的国家重要性源于她对拉丁美洲法律环境的熟悉，她解释说这将“ 帮助美国公司更好地应对拉丁美洲当前的政治动荡和经济困难 ”。她声称能够帮助在外国和国内司法管辖区仲裁知识产权纠纷，而这些是企业最有价值的资产。她声称将在外国法院待决的诉讼中保护美国利益，并能够“ 密切指导外国律师在外国法院代表美国企业和个人的利益 ”。她声称其法律实践将涵盖税务、对外贸易、并购、业务扩展等。她表示自己也有能力管理代表美国个人、企业和机构在“ 多个司法管辖区 ”法院待决诉讼中的外国律师。她的许多主张涉及巴西的规模和经济实力，她认为这使其事业具有国家重要性，因为这将加强美巴贸易关系并在西半球两个最大经济体之间建立牢固联系。她进一步主张律师人才短缺，且由于对律师的需求不断增加，其事业具有国家重要性。她引用统计数据显示，在 COVID-19后的环境中，许多律所正试图吸引法律人才，而这一问题在广阔农村地区更为严重，一些专家将其称为“ 法律荒漠 ”。她引用证据显示，美国3,100个县中有54个没有

律师，182家只有一到两名律师，以及来自美国律师协会的信息，该信息发现存在“ 法律荒漠 ”，且主要影响穷人、老年人、失业者和少数族裔，要求这些弱势群体长途跋涉以获取重要的法律服务。最后，她主张其事业与美国政府的经济倡议相一致，并援引劳工部对劳动力市场活动的衡量指标，以支持其关于美国各级都需要律师的论点。

在上诉中，她主张其事业具有国家重要性，因为在其领域内具有国家甚至“ 全球影响 ”，因为她作为律师的工作将“ 广泛传播给法律市场中的其他专业人士 ”。为支持其主张，她重申，她在巴西担任律师、总经理、助理律师、创始合伙人和市议会立法顾问的经历，增强了其事业的国家重要性，因为她的成功记录已产生更广泛的影响。具体而言，她主张其过去的法律工作“ 引导个人和企业走向成功并改善其成果，因效率和竞争力而创造收入并创造更多就业机会，最小化开支和成本，并带来整体经济效益 ”。作为公共政策倡导者，申请人主张她有效推进了动物权利事业，这具有更广泛的影响，因为该信息可以“ 轻松扩展到国家层面 ”和“ 全球受众 ”。

申请人主张，其拟议事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，并将产生“ 实质性的积极经济影响 ”。她引用并推演全球法律服务市场增长的统计数据，指出北美是2021年法律服务市场最大的地区，且全球法律服务市场预计将从2021年的713.12B美元增长至2022年的788.94B美元。她主张，面对对法律从业者（如她本人）日益增长的需求，存在人才短缺，并引用汤森路透2016年的一份报告，该报告发现44%的律师事务所因所涉复杂程度而拒绝了就跨境交易提供咨询的机会。她主张，全球化像她这样的专业人士创造了机会，因为公司需要调整和改变其法律结构以适应州内协议。她引用证据称“ 每10亿美元美国商品的新出口支持美国超过6,000个额外就业岗位 ”，并解释寻求向海外扩张的美国企业将从她的事业中受益。最后，她主张其事业的经济影响具有全国重要性，因为她将完成民事和合同义务、调解冲突、解决争议、促进资金和投资流动、通过保护知识产权鼓励创新，并就可行的商业解决方案向企业家提供咨询。

她主张其事业具有国家重要性，因为它与一项重要的美国政府优先事项——经济——相一致。她援引美国商会的话主张，为了我们的经济扩张，我们必须走出国界，向居住在美国境外的95%世界人口销售产品、农产品和服务。她主张其事业将带来的其他经济利益包括：因就业增长而增加的税收贡献、美国的资本积累、美国对巴西商品出口的增加，以及通过存款机构、制造业、金融和保险业对美国更直接的投資。

申请人还主张，其拟议事业将广泛增进社会福利或文化丰富，因为它将通过向

弱势群体提供法律服务来促进人与人之间的平等。她还主张，其事业将更广泛地推进其领域，因为她将向其他从业者提供建议。

首先，我们注意到，某一职业内的工人短缺并不会使拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性，因为美国劳工部通过劳工证程序直接处理这些短缺问题。仅仅在重要领域或职业中工作，不足以确立拟议事业的国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、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 ”。Id. 在此，虽然我们承认法律职业很重要，但申请人的主张不够详细或具有证明力，不足以确立其拟议事业的国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

关于_____法学院一位教授提供的意见书，撰写人除了单纯的断言之外，并未提供关于拟议事业为何具有国家重要性的更确切细节。例如，撰写人主张，由于在巴西开展业务需要“ 对当地环境的深入了解，且美国公司需要应对复杂的法律体系和海关程序 ”，申请人“ 在驾驭巴西商业法律法规方面的广泛知识具有实质性价值，因为这将帮助美国公司进军国际市场，造福国家经济…… ”。该教授还重复了申请人的主张，即拟议事业将“ 广泛增进社会福利或文化丰富 ”，因为她将利用其在劳动法方面的经验帮助美国中小企业改善运营并实现更好的生产力和盈利能力，从而在国内创造收入并创造就业机会。并主张这些企业的增长通过增加税收收入帮助美国公民，从而增加可用于医院、学校、道路和其他基本服务的资金。撰写人还概述了申请人的专业经验，并主张美国将从拥有她这样技能的专业人士中受益。教授对申请人拟议事业的概述支持了其事业具有实质性价值的认定，然而，该意见并未确立其事业的国家重要性，而是依赖申请人作为律师的成功记录来主张其工作将具有国家重要性。See Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（确立的命题是，我们可以酌情将申请人提交的意见陈述用作参考，但当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该意见或可给予较少权重）；see also Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76（确立的命题是，申请人必须用相关、具有证明力和可信的证据支持其主张）。我们进一步注意到，申请人的背景是Dhanasar第二项条件的焦点，即我们审查她是否处于有利地位以推进拟议事业。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

同样，申请人的职业计划、简历和推荐信涉及她过去在法律和公共政策方面的成就，特别强调了她作为律师、总经理、助理律师、创始合伙人和立法顾问的专业经验。她提供的推荐信支持其关于她已为雇主和客户做出宝贵贡献的主张。然而，该证据并未确立其拟议事业

将产生超出其全职雇主或客户范围的更广泛影响。例如，她主张当她担任_____市议会立法顾问时，她提供了法律咨询，并为公共行政实体起草和研究公共政策提案。她还为市议会内部委员会起草法律意见，参加旨在解决最多样化类型问题的公共论坛，跟进议员制定的项目，并陪同参加颁奖典礼的庄严会议，此外还与专注于动物保护的实体和机构举行会议和公开听证会。她主张这些活动产生了超出_____市和她祖国巴西范围的更广泛影响，因为她的贡献带来了个人和企业的成功，符合Dhanasar第一项条件的要求。Id. at 889。虽然申请人过去的法律和公共政策工作可能具有影响力，但她的证据不足以确立她作为律师在美国的工作将具有国家重要性。她关于未来影响的主张众多且影响深远，但具体事业缺乏有意义的细节。此外，考虑到她提供的来自_____的职位录用信描述其提供给她的律师助理职位的职责将是“ 通常与您受雇职位相关的职责 ”，我们不相信其拟议事业的成果将具有Dhanasar国家重要性分析中所设想的如此深远的影响。Id. at 889-890。

在此，除了一般性主张之外，没有足够有说服力的证据可以得出结论，即申请人的法律培训或执业与美国已经可用和正在使用的有所不同，或会有所改进。申请人的推荐信讨论了她成功处理过往事务的情况，例如她为说服I I巴西的公共官员为一个保护动物的组织批准预算修正案所做的工作。她在这项工作上的努力包括准备一份法律意见书，该意见书被描述为“ 极其有依据[,] ”，她的工作被认为促成了“ 向动物保护非政府组织授予预算修正案的可能性，这是一种颠覆性的做法，使得公共权力机构与非政府组织之间能够达成协议，在这一领域产生了长期的有利影响。 ”另一位撰写者将她在动物保护方面的工作描述为“ 准备极为充分 ”，并将她的个人特质描述为“ 礼貌、乐于助人以及善于在团队中工作，营造出极其高效和谐的环境 ”，以及“ 出色的研究技能和潜力，具有自主性和指导能力。 ”第三位自称为巴西某机构主任的撰写者将她在通过公共政策倡议推动动物保护的努力中所发挥的作用描述为关键性的，并表示“ [申请人]是她所在领域中一位高于平均水平的专业人士，在法律领域的立法和理论研究方面具有出色的能力，这也影响了环境和动物保护领域。 ”尽管撰写者对她评价极高，我们再次指出，这些意见与Dhanasar第二项要件相关，即在我们评估申请人是否处于有利地位以推进其事业时，但这些意见并不能确立其事业具有国家重要性。

我们还在Dhanasar案中解释过，“ [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效应的事业，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。申请人的职业计划预计，其拟议事业产生的连锁反应将创造就业和财富，因为她将协助美国公司扩大与巴西的贸易关系，并协助外国实体在美国投资。虽然我们承认美国与巴西的双边经济关系对我国经济很重要，但这说明的是其拟议事业的重大价值，但并不能确立她作为律师的工作会导致她所描述的

经济影响。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第375-76页。申请人未提供佐证证据，以有意义地理解其事业将如何产生她所描述的经济利益。同上。例如，尽管她依赖报告中的统计数据，这些报告基于美国出口增长预测就业创造率，但该数据来自宏观经济研究，并未直接说明其拟议事业将如何影响就业创造。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。同上。

我们承认申请人的主张，即美国存在有据可查的法律荒漠，居住在农村的低收入美国人和其他弱势美国人缺乏法律代表。我们还承认，她拟议在不同民法领域（包括家庭法）担任律师的事业可能会满足这些美国人的法律需求，这值得钦佩。这说明的是其拟议事业的重大价值，然而，即使我们考虑到她将推进正义和平等，这也不足以表明其事业具有国家重要性，因为其法律工作的效果将由她的客户或许还有他们的家人感受到，但不会充分延伸至她将提供咨询和代理的个人之外，从而不具有该法所设想的广泛增进社会福利或美国文化利益的重大潜力。参见该法第203(b)(2)条。

在此，申请人未能确立其拟议事业能够充分延伸至其客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域。她也未能表明她拟从事的工作提供有助于领域进步的原创性创新，或以其他方式对其领域具有更广泛的影响。此外，申请人未能证明其特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他重大积极经济效应。在没有关于任何可直接归因于其未来工作的预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录并未显示申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”的水平。同上，第890页。

由于申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其符合第二项和第三项要件资格的主张。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不需要的问题作出认定 ”）；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

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能确立作为自由裁量事项享有国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。