MAR182024_02B5203 · 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：29048363 日期：2024年3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）

申请人是一名法律专业人士，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》（本法）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。参见本法第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的分类资格，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)。我们对本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，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 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。本法第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。本法第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 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 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的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，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，侧重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，我们考虑其潜在的前景影响。

在随申请提交的个人陈述中，申请人表示她曾在巴西从事法律工作，并打算在美国继续其作为法律专业人士的活动，特别指出她希望成为美国律师。除其陈述外，申请人还提交了其学历证书副本和推荐信，以支持其国家利益豁免的资格。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出其初始提交的材料未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任观察到，尽管申请人的陈述似乎表明她打算从事法律工作，但她未就其打算在美国做什么提供具体说明。因此，审理主任要求提供拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估申请人的国家利益豁免请求。

在回复中，申请人表示她打算在美国担任律师和法律控制人，并声明她将“ 通过担任自己公司的首席执行官，[提供]其在律师事务所和中小型公司法律部门的管理、控制和行政方面的专业服务，以通过美国的创新影响该领域 ”。她还表示，其公司将在马萨诸塞州设立，将为需要全面管理协助的律师事务所和企业提供专业服务。

她进一步表示：

我将为来自经济各领域的律师事务所和公司在其内部法律部门工作，行使对办公室良好运营至关重要的领导职能，并协助解决问题，担任律师、律师助理和客户之间的联络人。考虑到我能流利地说英语、葡萄牙语和西班牙语，我将能够专门为

居住在美国的巴西和拉丁美洲社区提供服务，此外，显然也为美国民众提供服务。

我将积极参与指导和辅导商业环境中提出的需求，以审查、分析并确定管理和良好市场定位的最佳策略。我的咨询通过深入研究业务状况并确定需要处理的战略要点来提供，制定行政和财务管理解决方案计划，并寻求引入改进技术以解决冲突并满足客户利益。

我将分析每个客户的业务结构，并就业务管理、风险管理、人力资源、财务和营销方面最合适的解决方案，以及如何营造健康且激励人心的工作环境，提供充分知情的建议。

作为首席执行官，我将通过向律师事务所和经济各部门公司的法律部门提供我在领导和管理方面的卓越技能，为美国的进一步发展做出贡献。因此，我将通过帮助国内企业利用整体业务管理的最新进展优化自身运营，支持美国公司和更广泛经济的增长。

通过帮助法律领域的美国公司提高其产品和服务的客户满意度、扩大市场份额并显著降低成本，我将直接影响法律领域的企业增长，提高公司的竞争力和盈利能力，创造新的就业机会，并为企业以及整体美国经济带来运营和经济利益。

此外，我将就与个人财务相关的最重要财务问题为家庭或个人提供建议，这将进一步促进客户在未来几年的稳定。为此，我正在办理财务咨询许可证，这将有利于[我公司]的进一步运营。

她进一步表示，其具体咨询服务将包括业务管理、财务管理、人力资源、业务流程重组、营销、家庭和个人财务咨询。关于其拟议事业的影响，她表示其事业“有潜力雇用美国工人并为国家提供其他积极的经济效应，且拟议事业对区域和国家经济产生的利益将以积极方式达到实质性经济效应的水平。”

申请人还提交了其咨询公司2023年3月商业计划的副本以及额外的推荐信，以支持其获得工作邀请豁免的资格。

在否决申请时，审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未提供充分证据证明拟议

事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济效应，或拟议事业对美国国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人提供了一份书面论证意见，强调商业咨询的重要性以及她能够为广泛客户提供服务的方式。她进一步主张，其服务将为个人、企业和美国经济带来实质性利益。

初步而言，我们注意到申请人对其拟议事业的初始描述并未包括成立自己的咨询公司并担任其首席执行官的计划，也未表明她计划取得提供财务咨询服务的执照。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。尽管审理主任未提出此问题，但申请人在回应RFE时引入了新的拟议事业，而非证明初始申请中所描述的拟议事业具有实质价值和国家重要性。申请人关于成立并领导一家咨询公司的拟议事业是在提交日期之后提出的，不能追溯性地确立资格。2 如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将考虑记录是否表明随初始提交一并提交的拟议事业——作为法律专业人士/律师工作——具有实质价值和国家重要性。我们认定其不具有。

如上所述，申请人最初表示她打算从事法律服务并最终在美国执业律师。在RFE中，审理主任指出申请人未能就其拟议事业提供足够细节以表明其具有实质价值。尽管审理主任最终认定申请人在RFE回应中提出的新事业具有实质价值，但她成立自己的咨询公司并担任其首席执行官的计划构成对申请的重大变更，因此将不予考虑。经审查，申请人最初陈述的事业仅包含对法律专业人士/律师职业和法律领域的模糊提及和泛泛描述。根据我们在Dhanasar案中的裁定，必须确立的是具体事业的实质价值，而非整个领域或行业的价值。申请人未表明其最初的拟议事业在法律领域具有实质价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、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 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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甚至全球影响。 ”Id.我们还指出，“ [一]项具有重大

2 本事项的申请于2022年8月提交。申请人的商业计划日期为2023年3月，约在申请提交后七个月。申请人必须在提交时确立资格；申请不能在申请人或受益人根据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。

雇用美国工人的潜力或具有其他重大积极经济影响，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。 ” Id. at 890。

就申请人拟议事业可被理解的范围而言，我们认定她未能证实其作为法律专业人士并最终作为律师的具体工作将如何积极影响经济。具体而言，一名法律专业人士/律师将如何引发重大积极经济影响，未得到解释。申请人未提供充分信息说明其在法律领域从事服务的工作将如何达到国家重要性的水平。尽管此类事业可能影响其雇主或其协助的个人客户，但该工作的国家重要性未得到充分解释或证实。同样，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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。

在整个记录中，申请人提及其背景、教育及其领域内的经验，以及她对信仰和社会服务的承诺。申请人在裁决前和上诉时再次提供了大量支持信，讨论其品格和信仰以及她的法律能力和经验。3 尽管写信人描述了申请人的良好品格、技能、教育和经验，但他们未就其所拟议事业的影响或此类影响将如何延伸至她将服务的客户之外提供足够细节。此外，就他们描述其经验而言，我们注意到申请人在其领域内的知识、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移到外国人身上 ”。见Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。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。尽管证据表明她是巴西一名经验丰富的律师，似乎受到同事和熟人的尊重，但记录中不包含证据表明申请人的过往成就在法律领域产生了广泛影响。我们还注意到，虽然申请人的过往工作和成就可能有助于说明他们计划如何开展其拟议事业或其潜在预期影响，但第一项要件的焦点在于拟议事业本身而非申请人。见Id. at 889。

申请人提交了一份来自 一位教授的咨询意见，该意见大体讨论了申请人的资格和经验，以及她通过成立自己的咨询公司提供法律和商业咨询服务的潜力。该教授还讨论了申请人的专业经验和成就，并指出她的法律经验结合其领导技能，将可能使美国公司和客户在各种商业和商事交易中受益。

然而，该教授侧重于申请人成立咨询公司的拟议事业，并侧重于她将担任首席执行官的方式。该教授还讨论了管理和财务咨询的益处以及此类服务对美国经济的益处。如上所述，上诉中正在审议的是申请人最初提出的提供法律服务和

3 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

作为律师工作的事业，而非回应RFE时提交的新引入事业。尽管该教授叙述了申请人的职业历史和成就，并赞扬她在巴西的职业成功，但其信函未包含关于申请人最初拟议事业的充分信息和解释，记录中也不包含充分的佐证证据，以表明申请人在法律领域的拟议工作在其领域具有更广泛影响或对我国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。因此，该信函未能确立申请人最初陈述的具体拟议美国工作的国家重要性。见Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)（裁定移民局可以拒绝专家意见或给予其较低的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“在任何方面存疑”）。该信函未包含关于申请人最初拟议事业的充分信息和解释，记录中也不包含充分的佐证证据，以表明申请人作为法律顾问/律师的拟议工作在其领域具有更广泛影响或对我国具有达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

我们在Dhanasar案中指出，我们寻求拟议事业的“更广泛影响”，并且“[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。”见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人叙述了法律和法律服务的价值与重要性及其对商业增长的一般影响，但Dhanasar要求我们关注“外国人拟从事的具体事业”，而非个人将从事的领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

虽然申请人笼统地声称她将就各种法律问题向客户提供咨询并促进美国就业增长，但她的目标仅仅描述了法律顾问的典型职业职责，而非确立申请人具体拟议事业具有国家重要性。4 此外，申请人未就如何实现这些目标提供进一步的具体细节。申请人的陈述反映了她为其客户或雇主提供法律咨询服务的意图，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重要性的水平。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。参见同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业足以超越其雇主或客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响其领域、法律行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未能证明她拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国产生重大积极经济影响。在没有充分信息或证据表明其未来作为法律专业人士/律师的工作可归因于任何预期的美国经济影响或就业创造的情况下，记录不能

4 在确定国家重要性时，分析侧重于请愿人将做什么，而非具体的职业分类。例如，尽管Matter of Dhanasar案中的请愿人职业为工程师，该决定讨论的是其具体的拟议事业“从事与航空和航天推进系统相关的研究与开发，以及教授航空航天工程”。参见6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，http://www.uscis.gov/policy-manual；另参见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第891页。

表明申请人法律咨询服务所产生的区域或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

在上诉中，申请人称其拟设立的咨询公司将创造就业并促进金融素养，从而减少金融不平等并促进经济萧条地区的经济发展和增长。然而，如前所述，申请人在回应补证通知时首次提交的关于指导一家新设立公司并提供金融咨询服务的计划，构成对最初所述拟议事业的重大变更，因此不予考虑。即使我们考虑这一新的拟议事业，证据也不足以表明该事业的潜在预期影响具有雇用美国工人的那种潜力或其他积极经济影响，从而达到国家重要性的水平。

由于申请人未能表明她打算从事其最初的事业，且由于她未就其拟议事业提供充分的信息和文件，她未能证明该事业具有国家重要性。因此，我们不能认定她符合Dhanasar框架的第一项要件。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于她在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 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)（在申请人否则不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

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，我们认定她未能确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。