MAR202024_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：30542620 日期：2024年3月20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进行国家利益豁免。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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但申请人未能证明豁免所需工作邀请、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进行重新审查。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。

I. 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，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

虽然法规和相關条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，USCIS 可行使自由裁量权授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业兼具实质

价值和国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。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）。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。事业的实质价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 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。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人将事业描述为一项计划，“ 继续运用我通过十（10）年经验获得的专业知识和技能，在我的公司担任法律顾问。 ”申请人进一步说明，其公司“ 将向已已在巴西市场建立业务存在或希望未来建立业务存在的美国公司提供专业的法律和商业咨询服务。 ”记录中包含一份商业计划书，其中表明申请人将担任公司的总经理和首席顾问，公司“ 总部位于佛罗里达州I[已隐去] ”。商业计划书还表明，公司在运营第一年将分别雇用一名法律顾问、一名商业顾问和一名行政助理，包括申请人在内共计四名员工；到运营第五年，将分别增加两名法律顾问和两名商业顾问，包括申请人在内共计八名员工。商业计划书进一步指出，公司将“ 聘请独立营销专家和会计师[原文如此]的服务 ”，但不会直接雇用这些人员。

审理主任认定拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任观察到，记录未能证明拟从事的事业将对咨询公司潜在客户和顾客之外产生更广泛的影响，也未能证明拟从事的事业将产生重大的积极经济效应。因此，审理主任认定记录未能证明拟从事的事业具有国家重要性，而这正是 Dhanasar 第一项要件的要求。审理主任进一步认定记录不满足 Dhanasar 第二项或第三项要件。关于这三项要件的详细阐述，参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

在上诉中，申请人概述了关于管理咨询的概括性信息以及与美国和巴西之间贸易相关的数据，并主张跨国业务总体上与进出口增加相关，“ 有利于国民经济 ”、增加税收、并可能创造未具体说明的就业岗位。她认为，如果她的客户在巴西成功开展业务运营，那“ 可能激励他人效仿 ”。该

申请人主张，“ 加强STEM作为一项重大国家利益 ”是判定其拟从事的事业是否可能具有国家重要性的一个因素。申请人进一步表示，她“ 为美国公司在巴西市场提供的独特法律和商业咨询专业知识是一项创新。 ”申请人还主张，通过受雇为自己初创公司的总经理，其拟从事的事业将满足佛罗里达州雇主对总经理的“ 迫切需求 ”。申请人还提及与拟从事的事业是否可能具有国家重要性无关的信息，例如其资历和潜在客户的意向函，这些信息涉及 Dhanasar 第二项要件——个人是否处于有利地位以推进事业。关于三项要件的详细阐述，参见同上。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”。参见 Matter of 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重要性的事业示例，包括“ 在某一特定领域具有国家甚至全球影响，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在经济萧条地区产生其他重大积极经济效应 ”。Id. at 889-90。

我们首先指出，申请人在上诉中提及的关于管理咨询的概括性信息以及与美国和巴西之间贸易相关的数据，并未说明拟从事的事业如何可能具有国家重要性。再次强调，我们聚焦于“ 该[非公民]拟从事的具体事业 ”以确定该事业是否可能具有国家重要性，而非个人将从事的行业、领域或职业的重要性。参见同上 at 889。由于申请人在上诉中提及的关于管理咨询的概括性信息以及与美国和巴西之间贸易相关的数据并未讨论申请人、具体拟从事的事业以及该事业如何可能具有国家重要性，因此其与 Dhanasar 分析的这一部分无关。参见同上。与此相关，申请人提及抽象的进出口、税收和未具体说明的就业创造，依赖的是对典型商业活动结果的更多概括，而非提供关于申请人计划通过该事业实现什么以及该事业如何可能具有国家重要性的有证明力的信息。

其次，与申请人在上诉中的主张相反，申请人是否符合科学、技术、工程或数学（STEM）领域拥有高级学位的专业人士成员资格，并不改变对拟议事业是否可能具有国家重要性的分析。在所有国家利益豁免案件中，记录必须证明拟议事业——无论是否基于STEM——既具有实质性价值又具有国家重要性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual 5(D)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。为评估国家重要性，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该[非公民]提议从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。此外，申请人未证明其拥有并经营一家法律咨询公司的拟议事业如何涉及超出日常业务管理范围的STEM。

其次，申请人在上诉中提出的未经证实的断言，即其“ 为美国公司在巴西市场提供的独特法律和商业咨询专业知识是一种创新 ”不具有说服力。

记录未证明申请人的法律和商业咨询服务如何与其他法律和商业咨询师的服务充分区分，从而具有Dhanasar所设想的“在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”的类型。Id. at 889-90。

其次，申请人主张佛罗里达州雇主对总经理存在“迫切需求”，并且通过创建新公司并雇用自己作为其公司的总经理，她将帮助满足该需求。记录未证明申请人作为自己公司总经理的自雇如何可能缓解佛罗里达州其他雇主对总经理的需求，无论是否迫切。相反，申请人作为自己公司总经理的自雇似乎使她作为自己的雇员（和雇主）受益，并且满足了她自己公司的需求——这一需求是她通过创立公司而创造的。

我们再次指出，尽管申请人引用了与拟议事业是否可能具有国家重要性无关的信息，例如其资格和潜在客户的意向书，但该信息涉及Dhanasar第二项要件——个人是否处于有利地位以推进某项事业。参见 id. at 889-90 对三项要件的详细阐述。为本分析目的，我们无需进一步处理与拟议事业是否可能具有国家重要性无关的信息。

申请人创立一家法律和商业咨询公司的拟议事业似乎使申请人作为公司所有者受益，并使可能作为客户和使用公司服务的个人和实体受益。然而，记录未证明该事业如何可能在法律实践、商业管理、商业或任何其他领域内具有更广泛的影响，即Dhanasar所设想的“在特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响”。参见 id.。记录未证明申请人计划在佛罗里达地区上述职位中雇用包括她本人在内的共八名工人，如何表明拟议事业可能具有“雇用美国工人的重大潜力或……其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区”。Id.。

总之，申请人未证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们保留对记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

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，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或未以自由裁量权证明其理应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。