MAY012023_03B5203 · 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：26081083 日期：2023年5月1日

对内布拉斯加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成员以及具有特殊能力个人，并寻求对附加于该EB-2分类的职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需职位offer、进而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。

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予以重新审查。Matter of Christa'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 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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其应获得对职位offer要求的酌定豁免，即“ 符合国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未定义“ 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）可作为酌定事项 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌定性质）。

• 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力个人的资格作出裁定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需审议的问题是，申请人是否已证明对职位offer要求、进而对劳工证的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。 [2]

关于其拟议事业，申请人最初表示她打算继续担任律师。她主张其“ 在巴西法律领域的有益指导对于从事任何跨境项目的美国公司不可或缺……客户可能包括在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国组织。 ”申请人进一步表示，她计划“ 与律师事务所、企业或公司合作，作为律师提供专家意见。 ”她还解释称，她将“ 向美国企业提供法律咨询服务，并有能力协助计划通过进出口在美国营销的拉丁美洲企业，以及那些希望在美国设立实体营业地点的企业。 ”

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人主张其“ 在美国的拟议事业是提供我在公司法、法律合规、税法和劳动法方面的专业法律服务。 ”她坚称其“ 对巴西法律的指导对于从事任何跨境项目的美国公司不可或缺。我能够就巴西国内规则的实施提供专业知识，并在与其国际商业问题相关的争议中为客户提供咨询。 ”申请人进一步解释称，其“ [客]户可能包括在巴西和拉丁美洲开展业务或计划开展业务的美国组织。 ”此外，她表示她计划“ 与律师事务所、企业或公司合作，作为律师提供专家意见 ”，并充当“ 美国与巴西公司之间的桥梁，以更适当的方式出口或扩大其在巴西的活动。 ”

记录包括关于公司法及其目的、聘用公司律师的益处、劳动法和合同法的信息。此外，申请人提供了讨论民事法院关闭所带来的不利后果、使美国就业成为发达国家中最差的因素、新墨西哥州提供民事法律服务的律师短缺、以及新墨西哥州旨在允许持牌法律技术人员解决该州未满足法律需求的拟议倡议的文章。她还提交了关于律师监管改革作为改善法律服务获取途径、纽约州农村地区律师稀缺、在纽约州经营农村法律业务、华盛顿州使用法律技术人员弥合司法差距、以及美国人均律师数量的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

[2] 由于申请人未能在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将决定发回重审以由审理主任裁定其是否符合 underlying EB-2 签证分类的资格。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未表明其事业“ 将对公司法领域产生广泛影响 ”或在其未来雇主之外提供“ 潜在预期影响 ”。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张“ 对法律服务的需求已超过律师的供给，造成严重的人才短缺。 ”本办公室不采信申请人关于其拟议事业因律师短缺而具有国家重要性的主张。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张，其拟议事业因其“ 职业经历 ”和“ 过往成就 ”而具有国家重要性。她指出其“ 在法律各个方面的深入知识和经验 ”，包括“ 合同谈判中的法律咨询 ”。申请人关于其知识及在其领域成功记录的主张涉及 Dhanasar 框架的第二项，该项“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ” Id. at 890。此处的问题是，她拟议从事的具体事业在 Dhanasar 第一项下是否具有国家重要性。

此外，申请人主张其事业提供“ 公司法领域的国家影响以及雇用美国工人的重大潜力 ”。她进一步主张其拟议工作“ 通过关键税收变更和实施促进美国企业的进步 ”。申请人还主张其拟议事业将通过以下方式协助其客户：最小化税务责任、降低税务合规成本、增加稳定性、增加利润、解决有问题的情况和事件、提高运营效率、推进业务扩展、驾驭复杂的税务和监管环境、管理内部客户的关键需求、准确解读和实施新的复杂全球税收体系、在各种情况下提供适当的法律建议和咨询、鼓励和吸引外部投资者、以及增加长期成功的可能性。此外，她主张其事业将影响“ 整个国家 ”并“ 完全有利于美国经济 ”。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 本办公室还指出，“ 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，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

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。尽管申请人的陈述反映其意图为客户提供有价值的法律服务，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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未能证明其拟议事业足以超越其未来的美国雇主或法律客户群，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据，记录未显示申请人法律和商业项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争点作出认定 ”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性争点）。

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，我们认定其未能证明其符合资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为决定的独立和替代依据予以考量。

命令：上诉被驳回。