MAY042023_08B5203 · 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：26385963 日期：2023年5月4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，寻求以拥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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。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）可以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，认定申请人不符合拥有高级学位的专业人士分类资格，且申请人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)。本办公室对此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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的自由裁量豁免。本法第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，USCIS 可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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。 [2]

二、分析

A. 作为拥有高级学位的专业人士的资格

为确立作为拥有高级学位的专业人士的这一分类资格，申请人必须提交高级学位的官方学术记录，或学士学位的官方学术记录以及现任或前任雇主的信函；这些信函必须证明申请人在其请求分类的专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

申请人最初主张，她基于其在巴西获得的外国法学学士学位以及该专业领域五年以上的学士学位后经验，符合EB-2分类资格。在否决申请时，审理主任认定申请人未能证明其拥有足够的学士学位后工作经验以证明其获得了高级学位。审理主任将有关申请人在巴西教育的证据解释为显示她于2015年获得了相当于学士学位的外国学位，因此认定其工作经验的记录截至2019年，总计不足五年。在上诉中，申请人澄清其2015年的学位是法学研究生课程，而她于2012年获得法学学士学位。对申请人学位、成绩单和学术评估的审查表明，她于2012年获得了相当于外国法学学士的学位，而前雇主的信函显示她在2012年之后在相关渐进式职位上工作了五年以上。本办公室认定申请人是拥有高级学位的专业人士。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，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。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即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。

第一项，实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟议从事的具体事业。该事业的价值可以在诸如

[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自由裁量性质）。

[2] 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

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，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人打算在美国为其在佛罗里达州的自己的咨询公司担任法律顾问。在回应补件通知（RFE）时，她在澄清其事业时描述如下：

[申请人]致力于通过支持国内客户，尤其是中小企业，实施国际化战略并开始出口其产品和服务，来支持美国经济的可持续增长。此外，[申请人]凭借其对巴西商业环境和法律格局的广博知识，有资格帮助美国公司更好地谈判和应对巴西当前的政治动荡和经济困难。该公司's 咨询业务将涵盖广泛范围的咨询服务，其主要重点是在巴西实践的各种商业、税务和合同法规范……。

[申请人]将在佛罗里达州建立她的公司，该州是SBA HUB Zone区域，这将有助于在历史上未被充分利用的商业区域推动小企业增长……为这些未被充分利用地区的美国工人创造就业机会，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资。

审理主任认定，虽然申请人的事业具有实质价值，但她未能证明其具有国家重要性。申请人提交了几份关于法律职业前景、国际贸易和投资以及与拉丁美洲贸易的行业报告，以及一份商业计划；审理主任得出结论，证据未能确立其事业如何达到国家重要性的水平，也未能证明其持续工作的潜在预期影响或其将如何在商业和法律领域产生更广泛的影响。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍国民拟议从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“本办公室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。”同上。本办公室还指出，“一项具有显著潜力雇用美国工人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。”同上 at 890。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律”，而非适用主导审查标准，即优势证据标准。[3]

[3] 参见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（将“更可能 than not”讨论为事件发生概率大于50%）。

然而，申请人并未对这些主张作详细阐述；她以与补件通知回复信非常相似的方式，基于记录重申其资格。除了上述对其意图的描述外，与补件通知一样，她的书面论证意见还包括以下关于其公司意图的陈述：

在此，她将继续从事具有国家重要性的项目，并为美国与拉丁美洲之间以巴西为重点的跨境活动做出贡献……她将建立对美国市场的信心，从而吸引外国投资者并帮助他们应对美国商业环境。……

她是某一工作领域的专家，该领域能够为大规模商业交易以及美国与拉丁美洲之间的对外关系产生实质性和具体利益……

[申请人]能够吸引大量寻求扩展其业务组合的外国公司和个人投资者，这将增加对美国的FDI[外国直接投资]。

[申请人]拟议的事业影响国家经济，从而服务于具有国家重要性的事项，具体而言是通过……向寻求将其业务和财富扩展至美国市场的独特外国公司和外国投资者提供商业咨询服务。……

申请人表示她将在HUBZone建立她的企业。小企业管理局HUBZone项目4的目标是促进经济萧条地理区域的小企业增长。虽然申请人表示她的公司打算专注于这些区域的中小型企业，但上述陈述似乎与该意图相矛盾；尚不清楚寻求扩展其财富的投资者会有什么动机去投资经济萧条区域的小企业，也不清楚申请人将如何激励他们这样做。这些陈述是概括性的，且记录中没有具体计划予以支持以产生投资；她所述的意图似乎依赖于她的“丰富经验、知识和人脉”——其中最后一项在记录中没有证据记载。同样没有记载的是，申请人打算经营其企业的区域是否属于经济萧条区域。

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，或以其他方式为国家带来实质性的积极经济影响。申请人提交了一份商业计划，预计在其公司内创造八个直接就业岗位，并且她使用经济分析局开发的投入产出模型系统来计算相当于其公司运营第五年139个额外间接就业岗位的经济影响。然而，财务预测数据似乎没有任何依据；在缺乏产生投资的具体计划的情况下，无法明显看出她的公司将产生收入以创造任何就业岗位。而且，虽然商业计划承诺在公司将于佛罗里达州运营的区域之外实现增长，但它没有描述公司预期这一扩张将如何发展。在缺乏关于任何预计美国

4 见 https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistance-programs/hubzone-program。

经济影响或归因于她未来工作的就业创造的充分信息或证据的情况下，记录不能表明申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人拟议的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们审视记载其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然申请人的陈述反映了她为其商业客户提供咨询服务的意图，但她没有提供充分的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定记录不能表明申请人拟议的事业将充分延伸至其公司及其客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响法律咨询领域或美国经济。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回依据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Dhanasar框架下资格的其他论点。5

III. 结论

申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人、影响经济萧条区域或以其他方式为美国带来实质性积极经济影响的重大潜力。由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项理应获得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

5 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 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）。