NOV212023_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：28945881 日期：2023年11月21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)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。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）可以授予此项对所需职位邀请、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分类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、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 Christa'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的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第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 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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位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资格。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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瞻性影响。

在随申请提交的职业计划和陈述中，申请人表示她打算在美国继续其律师活动，并指出她对巴西法律的熟悉将有助于从事跨境项目的美国公司。

她进一步表示：

我在美国的职业计划是与律师事务所、企业或公司合作，以律师身份提供专家意见。我在广泛的法律专业领域工作和学习的丰富职业生涯将有利于美国法律行业，尤其是在处理巴西、拉丁美洲及国外的复杂法律时。法律顾问即使对最成熟的公司内部法律部门也是至关重要的资源，因为他们带来管理专长、专有行业知识、对实务的洞见以及客观视角。基于我对巴西法律和官僚环境的深入了解，我具有独特资格帮助美国公司更好地应对巴西当前的政治动荡和经济困难。我对巴西法律体系的卓越知识将为美国及我的律师职业生涯带来额外益处。

随着我的签证申请获得批准，美国将从我作为律师的独特法律专长和技能中受益。如前所述，我所经历的法律领域广泛，包括民法、庭外和司法关系、家庭和继承法，以及法律咨询/预防性法律。因此，我的独特努力将可能影响美国企业；

- 帮助美国公司从事任何跨境项目
- 通过在线平台在法律调解市场拓展业务
- 协助低收入个人获得法律服务

- 为司法鸿沟做出贡献
- 扩大美国劳动力队伍

除其职业计划和陈述外，申请人还提交了其学历证书副本、一份专家意见书、推荐信以及行业文章和报告。

审理主任认定，申请人的初始提交未能证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任观察到申请人未就其打算在美国做什么提供具体见解，并要求对拟议事业进行详细描述，以便其国家利益豁免请求能够依据Dhanasar框架进行评估。

作为回应，申请人提交了一份新的职业计划和陈述，提供了有关其拟议事业的进一步信息。申请人表示，其拟议事业是“为与巴西市场保持关系的美国公司提供法律服务”。她进一步表示，她“将专注于为私营部门公司带来良好合作，这些公司以某种方式与具有韧性的市场保持关系，需要双语专业人士和对国家立法的了解”。

申请人还表示，她打算专注于在公司法和法律合规方面为美国公司提供服务。具体而言，她表示：

在公司法领域，通过预防性法律咨询，我将根据巴西法律体系为公司提供有关公司和企业家所有权利和义务的详细指导和澄清，以降低活动风险，从而减少损失，这影响公司利润的任何增长。通过详细分析和起草合同，我将能够预防未来风险并保证公司在商业关系中的有效性，减少可能的损失，以达成公平协议为目标。

在法律合规方面，我将确保公司的日常实践符合内部章程和规范其活动的巴西立法，确保遵守劳动、税务、消费者法等，所有适用于公司的权利和义务、合同和法律化，均以降低活动风险和预防法律诉讼为目标。我将从程序开始到结束提供所有法律咨询，始终适用最有利于客户的最新巴西立法和判例，制定客观有效的辩护。

申请人还指出，她将利用其法律经验“改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在该国创造收入并创造就业机会”。

申请人还提交了一份新的专家意见书和额外的推荐信，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

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，但未提供足够证据证明拟议事业的国家重要性。审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来重大积极经济效应，或拟议事业对美国国民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，强调其作为律师的资格。她进一步主张，她已提交了关于重大过往成就的实质性证据，而这些成就是评估其拟议事业潜在前瞻性影响的一种方式。

在判断国家重要性时，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，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，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，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 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，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。 ”同上，第890页。

申请人主张，其拟议事业具有国家重要性，因为法律和法律服务影响经济的各个部门。为支持其论点，她提供了信息，包括文章和报告，内容涉及法律和法律咨询的重要性及其在美国经济中的关键作用、COVID-19对法律部门的影响，以及跨境交易的重要性和意义。我们认可法律和法律服务的价值；然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的国家重要性。2

同样，申请人的职业计划强调法律和法律服务的价值，而不是聚焦于其具体事业的预期影响。申请人讨论了法律咨询的好处，强调她熟悉巴西法律将如何促进和便利跨境交易，并通过创造就业和收入来刺激经济。然而，申请人没有指出任何佐证证据，将其具体事业直接与整体经济增长联系起来。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

在整个记录中以及在其职业计划中，申请人指出了其背景、教育和她所在领域的经验。3 申请人还提供了几封支持信，这些信

2 我们进一步注意到，申请人的律师在整个记录中引用了这些报告和文章，主张美国法律部门的状况影响美国人民及其经济。在上诉中，律师强调申请人在该领域的经验，并概括主张其拟议事业将有助于促进跨境交易，并协助从事国际合同谈判的公司，从而通过向美国公司提供关键的法律咨询服务来帮助国民经济。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 第534页注2（引用 Matter of Ramirez-Sanchez，17 I&N Dec. 第506页）。律师的陈述必须在记录中以独立证据加以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。
3 虽然我们没有逐一讨论每一件证据，但我们已审查并考虑了每一件证据。

讨论了她的法律能力和经验。然而，申请人在其领域的知识、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该外国人 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。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，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。虽然证据表明她是巴西一名经验丰富的律师，似乎受到同事的尊重，但记录中没有证据表明申请人的过往成就对法律领域产生了广泛影响，而申请人相反的笼统、结论性陈述不足以满足其举证责任。我们还注意到，虽然申请人的过往工作和成就有助于说明其计划如何开展拟议事业或其潜在预期影响，但第一项要件的焦点是拟议事业本身，而不是申请人。见同上，第889页。

申请人提交了来自_____-..--_____、[已隐去]大学法学院法学副教授以及_____总法律顾问办公室幕僚长的咨询意见。该信一般讨论了申请人作为律师的资格和经验，以及她向寻求拓展国际市场的公司以及低收入美国人提供法律服务的潜力。来自[已隐去]的信聚焦于法律专业人士的高需求，指出律师/法律工作者职业预计到2031年将增长10%。[已隐去]还讨论了申请人的专业经验和成就，并指出她在巴西法律方面的专长将可能使美国公司和客户在各种商业和商事交易中受益。两位撰写人均未具体讨论申请人的拟议事业，也未讨论该事业将如何在领域内具有国家或全球影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或如 Dhanasar 所要求的那样具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区。同上，第890页。

尽管两位撰写人都讨论了申请人的资格，以及法律部门的重要性、对法律专业人士日益增长的需求，以及跨境交易和关系的重要性，但他们的结论并非基于申请人具体事业的国家重要性。此外，尽管他们叙述了申请人的职业历史和成就，并赞扬她作为巴西律师的成功，但他们的结论源于法律和法律服务的重要性，特别是与为与巴西和拉丁美洲开展业务的美国公司提供法律咨询相关的重要性。因此，这些信不能确立申请人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少的证据权重，如果该意见与其他信息冲突或“ 在任何方面存疑 ”）。该信没有包含关于申请人拟议事业的充分信息和解释，记录也没有包含充分的佐证证据，以表明申请人作为律师的具体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 中指出，“ 我们寻找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. 第890页。尽管申请人叙述了法律和法律服务的价值和重要性及其对商业增长的一般影响，但 Dhanasar 要求我们关注“该外国人拟从事的具体事业”，而不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

虽然申请人主张她将利用法律体系帮助客户、就各种法律问题向公司提供建议、促进美国就业增长并便利跨境交易，但其中若干目标仅仅描述了律师的典型职业职责，而不是确立申请人的具体拟议事业具有国家重要性。4 此外，除了列出这些目标外，申请人的职业计划没有提供关于如何实现这些目标的进一步具体细节。申请人的陈述反映了她为其客户或雇主提供有价值的法律咨询服务的意图，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水平。在 Dhanasar 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。见同上，第893页。在此，我们认定申请人未能表明其拟议事业将充分超出其雇主或客户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、法律部门或美国经济。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国具有重大积极经济影响。在没有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的情况下，记录不能表明申请人法律咨询服务对区域或国民经济产生的利益将达到 Dhanasar 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。

由于案卷中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求证明其拟议事业具有国家重要性，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。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和行政机关无须对作出裁决并非取得其所达结果所必需的问题作出认定”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

4 在确定国家重要性时，分析的重点是申请人将要做什么，而不是具体的职业分类。例如，尽管Matter of Dhanasar中的申请人职业是工程师，但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. at 891。

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，我们认定其未能证明其有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。