OCT192023_06B5203 · 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：28545583 日期：2023年10月19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）

申请人是一名冲突解决专家，寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明符合豁免所需工作要求的资格，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，须以优势证据标准证明其资格。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，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在科学、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。此外，申请人必须证明在“国家利益”方面对工作要求进行自由裁量豁免的合理性。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在以下情况下授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[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）。

二、分析

就国家利益豁免而言，第一项要件涉及特定拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在初次提交时，申请人的附函称：

……[申请人]致力于为巴西移民和在巴西运营的美国企业提供优质调解与和解服务以及法庭代理服务。

[申请人]将利用其广泛的知识和对比较法律框架的深入理解，为客户带来高水平的满意度和运营效率。除为客户提供高质量服务和切实成果外，她还将为其员工提供教育机会。此外，在未来五年内，[申请人]在佛罗里达州注册成立的美国公司（“公司”）将实现增长，从而带来直接和间接的就业创造以及向美国政府缴纳更多税款……

此外，申请人的个人陈述表明：

当我的永久居民签证获批后，我打算在我今天在巴西所从事的领域工作，例如人与人之间及公司之间的和解与调解，以及作为团队管理者以面对面和远程模式工作，专注于高绩效。

我想开办一家调解、和解和私人仲裁公司，致力于在不诉诸司法系统的情况下解决案件。关于团队管理，我想为公司/机构提供咨询和培训，帮助它们处理这一问题，我认为这对任何公司/机构的正常运作至关重要。此外，专注于远程团队管理。

在回应审理主任的否决意向通知时，申请人声称：

[申请人]将以合理费用向低收入人群和因缺乏经济手段而无法诉诸司法系统的中小型企业提供法律服务。鉴于在巴西开展业务的美国公司日益增多，像[申请人]这样既了解美国和巴西商业规则与法规又了解其与客户运营之间关系的律师至关重要。为保护其资产、实现其商业目标并确保其企业有更美好的未来，公司将协助其企业客户处理与商业法相关的诸多不同问题。此外，申请人将帮助客户在法庭外解决冲突和法律纠纷，为他们节省大量时间、精力和金钱。她是一名高技能的调解与和解专业人士，表明其拟议事业具有实质价值。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人坚持其通过经营企业提供调解与和解服务的拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍人士拟从事的特定事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其通过企业提供特定调解与和解服务的具体拟议事业具有国家重要性，而非调解、和解、冲突解决、专业调解员、律师事务所、市场研究分析师、培训与发展专家、销售经理、为贫困者提供的替代性纠纷解决、亲子调解、美国与巴西的关系以及其他相关领域、行业和主题的整体重要性。[2] 在 Dhanasar 中，本办公室指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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具有国家甚至全球影响。”Id. 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。”Id. at 890。

申请人还提及她提交了一封法官的推荐信，“强调了她宝贵的专业技能组合”、“众多奖项和赞誉”以及“参加了若干课程”。然而，申请人的技能、专长、能力和过往成就涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件下是否具有国家重要性。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人未证明其拥有和经营调解与和解企业的拟议事业如何在很大程度上影响该领域并达到国家重要性的水平。在 Dhanasar 中，本办公室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。虽然申请人表示她提交了公司的商业意向书，但申请人未表明其服务或企业如何能够充分延伸至这些预期客户之外，以与国家重要性相称的水平影响该行业或美国经济。

最后，尽管申请人提交了其公司的商业计划书，但申请人未能证明其商业计划书中所主张的收入和就业预测——即使可信或合理——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或如何以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。虽然总销售预测从第1年的485K美元到第5年的2.02M美元，覆盖四个州的多个地点，但该商业计划书并未确立对区域或全国的益处

[2] 申请人的证据更多涉及拟议事业的实质价值方面，而非国家重要性部分。

经济将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。
同上，第890页。同样，尽管该计划声称该企业将在第1年创造7个职位，其中1个分配给申请人，到第5年在四个州创造26个职位，但申请人未能证明此类未来人员配置水平将对佛罗里达州、马萨诸塞州、德克萨斯州或加利福尼亚州，或对地区或更广泛的美国经济产生与国家级重要性相称的实质性经济利益。例如，申请人未表明此类就业数字将利用该地区大量劳动力人口，或将在区域或全国层面对创造就业和经济增长产生实质性影响。基于上述所有理由，记录未能证明，除了向其潜在客户和员工提供的有限利益之外，申请人拟从事的事业具有更广泛的影响，达到具有国家级重要性的水平，或它将提供实质性积极经济影响。

由于记录中的文件未能证明其拟从事事业的国家级重要性，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。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格作进一步分析将没有实际意义。3

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，我们认定她未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式在其它方面有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。

3 审理主任的决定未就申请人所主张的作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人的基础移民分类资格作出认定。此外，尽管审理主任表示申请人不符合Dhanasar第三项要件框架的资格，但该决定未包含对其结论的分析或解释。由于申请人未满足第一项要件的要求，我们无需将此事发回重审审理主任，以便对基础移民分类和第三项要件分析作出裁定。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)（在申请人未能以其它方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。