OCT232023_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：28580499 日期：2023年10月23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）

申请人是一名法律分析师，寻求以持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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位offer要求、从而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)。本办公室对此事项中的问题进行重新审查（de novo）。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，因为申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性，因此她未满足Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要求。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 884。由于这一已认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar框架其余两项要件的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁决结果而言并无必要的问题作出认定 ”）；另见 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）。

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“ 符合国家利益 ”而获得对职位offer要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未

界定“国家利益”一词，但 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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。[2] 尚待确定的其余问题是申请人是否符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

申请人称其在巴西拥有超过10年的民法和税法经验。她称其打算“继续其作为专精巴西税法的法律分析师的职业生涯”，与“律师事务所、企业或公司合作提供专家意见”。她称其拟从事的事业将通过以下方式影响美国：

- 就巴西的法律环境和商业环境中的活动提供咨询；
- 参与尽职调查，以研究、识别和评估法律或有事项；
- 在企业发展中市场开展业务时，协助企业、公司和个人获得任何可能的商业利益；
- 提出解决方案，以减轻负担并降低任何及所有相关法律问题的风险；
- 就国际法，尤其是适用于巴西的国际法，为寻求开展国际业务的公司提供咨询；以及，
- 为美国个人或实体，尤其是那些寻求在巴西、拉丁美洲和海外开展业务的个人或实体，创造顺畅的过渡。

在初始提交时，申请人提交了其教育和经历的证据、一份描述其拟从事事业并主张国家利益豁免资格的个人陈述，以及推荐信和支持信、一份专家意见书。她还提交了讨论美国法律服务市场及美国与巴西对外关系的行业报告和文章。

在初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其国家利益豁免资格的机会。申请人对补件通知的回复包括一份商业计划书、额外的行业报告和文章、额外的推荐信以及一封雇佣offer信。

[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情性质）。

[2] 记录显示，申请人持有等同于2007年授予的美国学士学位，其后有超过五年的渐进式经历。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在其商业计划中，申请人表示她将通过成立自己的咨询公司来启动其拟议事业，_____。“ 该公司将专门向寻求在巴西或其他南美市场设立子公司并扩大市场覆盖和出口的美国公司提供主要涉及税法的法律服务和法律意见。 ”申请人的商业计划预计，该公司将在其头五年内雇用11名员工，并预测到第五年通过在佛罗里达州提供法律咨询服务，总收入将超过1.4百万美元。

在审查申请人的补件回复后，代理主任认定申请人提交了充分证据证明拟从事的事业具有实质价值。然而，她认定申请人未能证明其拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位能够推进拟从事的事业，或权衡之下豁免职位offer要求、从而豁免劳工证将有利于美国。代理主任指出，记录未能证明申请人的企业将产生与具有国家重要性相一致的区域或全国影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超出其自身企业和客户范围的更广泛影响。代理主任进一步指出，记录中的支持信虽然赞扬了申请人的个人和专业成就，但未讨论申请人拟从事的事业，也未证明该事业将如何对美国具有国家重要性。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证不切实际、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在创造就业，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张代理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律 ”。她进一步主张代理主任未适当考虑记录中的所有证据，包括其简历、商业计划书、推荐信以及行业报告和文章。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据证明她值得获得国家利益豁免。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。见同上。在Dhanasar中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找拟从事事业的更广泛影响 ”，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具有全国甚至全球影响 ”。同上。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，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。

申请人提交了描述法律服务市场增长趋势和劳动力短缺的文章和行业报告。3 然而，申请人并未解释律师事务所的这些增长趋势如何表明其拟议事业具有国家重要性。一篇题为“ 2023年需求旺盛和新兴的法律执业领域 ”的文章指出了法律职业内需求旺盛的专业领域，但未提及税法或巴西商业知识。另一篇题为“ 律师短缺对可负担代理构成挑战 ”的文章讨论了南达科他州民事案件的趋势，但未提及佛罗里达州——申请人拟议事业所在地区——也未提及她的具体事业领域，即税法。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见同上第889页。申请人的大部分证据涉及该领域总体的短缺和趋势，而非其具体的拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据并在全部情况下审视，我们仍认定它们不支持其具体拟议事业具有国家重要性的认定。

申请人还提交了其日期为2022年11月的商业计划书，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为确立国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar案中，我们指出“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [某]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。 ”同上第889页。尽管申请人称其在法律分析方面的经验将有助于美国经济，但她未以充分的独立、客观证据支持这些主张。商业计划书中所述申请人公司收入和创造就业的预测在记录中同样缺乏支持。4 证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未表明使用申请人的经验将超出惠及其自己公司和客户的范围，或在商业管理领域产生更广泛的影响。记录未确立其拟议事业将对整个领域产生影响。申请人还提交了一份由[已隐去]——[已隐去]大学的持照律师兼兼职教授——撰写的专家意见，以及来自现任和前任雇主的推荐信，赞扬申请人的教育背景、经验、过往成功、个人品质及其取得的成果。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即个人处于有利地位以推进其拟议事业，这“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。同上第890页。此处的问题是申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

我们认可专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，[已隐去]描述了巴西经济和商业格局及其法律体系。他在分析结尾总结道：“ 在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司将受益于[申请人]的专业知识和技能，

3 尽管我们讨论了这些文章和报告中的样本，但我们已审查并考虑了每一份。
4 记录中不包含证据表明申请人的企业在商业计划书所述地点佛罗里达州处于活跃状态或已注册。

以及对巴西法律格局的广泛了解。”然而，他未具体描述或讨论申请人的拟议事业，也未详细说明其将如何对美国产生预期影响，包括对国际商业的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

在上诉中，申请人依赖其先前提交的证据，并主张代理审理主任施加了“更严格的标准，并错误适用了法律”，且未客观考虑证据。申请人未指明代理审理主任的标准或错误适用法律之处。尽管我们认可申请人关于代理审理主任未适当考虑某些证据的上诉主张，但我们注意到该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所称证据。尽管如此，我们在此再次予以处理。申请人继续依赖其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就，以及法律服务领域的趋势。然而，如上所述，证据未充分证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未如Dhanasar框架第一项要件所要求确立其拟议事业的国家重要性，她不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。如上所述，我们保留申请人对Dhanasar其余两项要件的上诉论点。5 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 第25页。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件，我们认定她未确立其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

5 即使我们处理了其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，代理审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但申请人未确立其国家重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，或总体而言豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和RFE回复提交的相同支持证据，未提供任何新证据。代理审理主任充分处理了先前提交的证据，并解释了其在确立申请人满足Dhanasar三项因素及符合国家利益豁免资格方面如何存在不足。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。