SEP192024_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

案卷编号：33345438 日期：2024年9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）

申请人是一名法律顾问，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对此分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。参见《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要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，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)(A)条。如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；

1 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；且
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件——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前瞻性影响。

根据申请人随初次申请提交的职业计划，她打算“作为一名法律顾问执业，运用[她]在学术项目和[她]完成的课程中获得的所有知识，以及[她]的专业经验，这些经验极大地促进了[她]工作以高效方式成功发展，保证了最佳结果。”申请人表示，其拟从事的事业是提供她“在商法领域作为法律顾问的丰富经验，商法亦称商事法或贸易法”，该领域“适用于从事商业、商品销售、贸易和销售的个人和企业的权利、关系和行为。”申请人“将提供专门从事招标和合同的法律咨询，具备公法方面的专业知识，直接参与通过公开招标进行的法律采购流程。”她打算参加美国律师资格考试，“以便获得在该国执业的执照，并为美国公民提供高性能的法律服务。”为支持其资格，申请人还提交了专家意见书、推荐信以及与她的教育和专业经验相关的文件。

审理主任部分认定，申请人的初次申请未能证明拟从事事业的国家重要性，并签发了补充证据请求。作为回应，申请人提交了额外文件，包括更新的简历和职业计划、一封新的推荐信、与其就业和收入相关的信息，以及两名个人讨论可能的工作机会的往来信函。申请人表示，其作为法律顾问拟从事的事业具有国家重要性，因为她的“在国际商务、公开招标和采购、体育基础设施、医疗保健和初创企业方面的专业知识无可辩驳地促进了经济增长、创造就业以及国家和国际层面各行业的发展。”其拟从事的事业“将在支持和推进”美国政府有关透明度与效率、企业税收与合规以及国际贸易与商业发展的倡议方面“发挥关键作用”。

在否决申请时，审理主任认定，尽管她作为法律顾问拟从事的事业具有实质价值，但记录中缺乏充分证据证明该拟从事事业的

影响达到国家重要性的水平。审理主任认定，证据未能证明申请人事业的利益将超出潜在客户或雇主的范围，达到足以证明国家重要性的程度。申请人未能表明其拟从事的事业将如Dhanasar所设想的那样带来显著的就业增长或“实质性的积极经济效应”。Id. at 890。审理主任认可了推荐信和专家意见书，但认定记录中缺乏佐证证据，证明申请人的工作具有对美国国家重要性的潜在影响。

在上诉中，申请人主张审理主任作出了多项错误的法律和事实认定。她声称记录表明她“在法律领域的独特事业将在商业领域产生国家和全球影响”，促进“社会福利，因为[申请人]将确保投标人遵守包括《反海外腐败法》在内的法律要求”，带来“实质性的积极经济效应，因为她将为美国公司促进国际商业机会”，创造“美国经济中潜在的新就业机会”，并支持“相关政府倡议”。

经审查，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估她是否已以优势证据标准证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。一般而言，本办公室着眼于记录申请人工作“潜在前瞻性影响”的证据。本办公室在Dhanasar中指出，“我们寻找更广泛的影响”，并且“一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。”Id. at 890。尽管申请人讨论了法律咨询服务的价值和重要性及其对美国经济和社会的影响，但Dhanasar要求本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”，而非该领域、行业或职业的重要性。Id. at 889。

申请人提供了推荐信和专家意见书以及与她的教育和专业经验相关的文件。然而，申请人的技能、专业知识和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事的事业转移到外籍国民本人”。Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。整体记录未能通过佐证文件表明，申请人的具体服务如何能够充分超出其潜在雇主或客户的范围，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该行业或美国经济。

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，其未能证明自己作为一项裁量事项有资格获得国家利益豁免。因此，对Dhanasar所述第二项和第三项要件下其资格的进一步分析不会具有任何有意义的作用。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出认定）；另参见

Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理其他替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。