SEP222023_03B5203 · 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：28467113 日期：2023年9月22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）

申请人是一名外国法律顾问，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准对所需工作邀请（因而对劳工证）的豁免。

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EB-2分类资格，但记录未能证明对该分类工作邀请要求的豁免符合国家利益。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（de novo）。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。

I. 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 underlying EB-2 移民分类的资格，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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，申请人随后必须确立其有资格获得对工作邀请要求的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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 可以酌情批准国家利益豁免，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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定，申请人基于其2008年获得的巴西法学学士学位，以及随后在巴西作为律师至少五年的渐进工作经验，符合EB-2高级学位专业人士分类的资格。审理主任还认定，申请人已证明拟议事业的实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明该事业的国家重要性。审理主任在决定中未对Dhanasar框架的第二或第三项要件作出认定，称由于申请人未能证明第一项要件的国家重要性要求，申请人未能证明其有资格获得国家利益豁免。2

申请人提议作为外国法律顾问工作，“ 为希望投资巴西市场的美国公司提供支持和咨询。 ”申请人表示，他将能够协助跨境交易、遵守巴西法律以及法律风险分析。申请人表示，他还可以利用其在调解和仲裁方面的经验，协助解决美国公司在巴西运营时产生的争议。申请人表示，他可以通过受雇于美国雇主全职从事该事业，或通过经营自己的咨询公司来从事该事业。

在认定申请人未能证明国家重要性时，审理主任认定，申请人未能表明拟议事业的影响将超出其客户（或若受雇则超出其雇主）的范围，从而影响该领域或以其他方式对整个国家具有重要性。审理主任认可申请人提交的行业报告和文章，但指出USCIS必须审查特定事业的预期影响，而非整个公司或申请人打算工作的行业的运营。审理主任还认定，申请人未能证明拟议事业具有雇用美国工人的显著潜力，或以其他方式提供实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人主张其已证明拟议事业的国家重要性，因为他提交了一份个人陈述，“ 概述并详细说明其在美国的拟议事业，并解释其国家重要性 ”，并且他“ 以行业报告和文章形式的独立客观证据支持其陈述 ”。申请人主张，这些文件证明，如其所提议的那样增加跨境交易，可提供增加的劳动力生成、经济发展和其他经济利益。关于审理主任的陈述，即相关问题不是行业

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 审理主任在补件通知（RFE）中确实表示，记录已确立第二项要件，即申请人处于有利地位以推进拟议事业，但该认定未出现在决定中。

（申请人将工作的行业）的重要性，而是特定拟议事业的重要性，申请人主张，他通过提交个人陈述以及在回应审理主任补件通知（RFE）时提交的更新陈述，已确立其提议从事的特定事业。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域内具有国家或全球影响的事业，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家重要性，例如具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质性积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

尽管申请人将行业报告和文章描述为证明其事业的国家重要性，但正如审理主任所指出的，这些文件均未具体讨论申请人或其拟议事业。相反，这些文章和报告涉及创造就业、国际贸易和总体经济。我们同意审理主任的观点，即在考虑国家重要性时，我们关注“ [非公民]提议从事的特定事业 ”。Id. at 889。申请人未提交讨论其特定拟议事业及其对美国经济、创造就业或美国贸易利益的潜在影响，或拟议事业对跨境交易领域产生广泛影响的潜力的媒体报道或相关政府机构的信函。

我们理解申请人关于这些报告和文章是独立、客观证据且与申请人拟议事业相关的陈述。我们同意此类证据有助于确立对提供申请人所提议类型的跨境或法律咨询服务的企业存在潜在需求或兴趣。然而，这主要说明的是拟议事业的实质价值，我们同意审理主任已认定该实质价值已确立。此外，虽然此类证据在确定国家重要性时也可能是一个积极因素，但仅凭其本身不足以使申请人满足其举证责任。这些文件未讨论申请人的特定拟议事业，因此无助于确立该事业达到具有产生显著积极经济影响、对该领域产生广泛影响或以其他方式达到国家重要性水平的规模的潜力。例如，申请人引用美国商会的一篇文章，该文章讨论国际贸易的好处，并主张由于其事业将增加国际贸易，该文章确立了其事业的国家重要性。然而，所引用的文章仅笼统地讨论该主题，因此无助于确立申请人的拟议事业具有以与国家重要性相称的水平增加贸易的潜力。因此，行业报告和文章不足以确立拟议事业的国家重要性。

申请人试图推翻审理主任关于这些文章和报告与具体拟议事业无关的认定，声称他已在个人陈述中充分描述了他的拟议事业。在上诉中，申请人引用了其个人陈述，其中写道，他的工作将“ 对整个美国经济具有重要意义 ”，将“ 在美国创造就业并刺激经济增长 ”，并“ 导致经济衰退或其他挑战的风险显著降低 ”。然而，申请人未经支持的断言不足以

满足其举证责任，我们同意审理主任的意见，即记录缺乏足够的独立证据来支持这些断言。

我们承认申请人意图让其拟议事业对美国经济作出重大贡献。但我们必须考虑记录所确立的具体拟议事业的范围。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，记录确立申请人希望协助美国公司在巴西开展业务或进行投资，无论是作为雇员还是通过其自己的咨询公司。即使申请人成功找到工作或建立企业并提供咨询服务，申请人也未证明这将在其个人客户或顾客之外产生影响，达到国家重要性的水平。

申请人未证明其拟议事业具有Dhanasar分析框架第一要件所要求国家重要性。由于申请人未满足Dhanasar第一要件的要求，我们认定其未证明有资格获得国家利益豁免。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三要件保留意见。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“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一要件的国家重要性要求，我们认定申请人未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。