SEP222023_05B5203 · 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：28430788 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或具有特殊能力的人员。移民与国籍法（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免此EB-2移民分类所附的工作邀请要求，即国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需工作邀请（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，认定申请人符合EB-2分类中高级学位专业人士的资格，但记录未能证明豁免工作邀请要求符合国家利益。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。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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，申请人还必须证明其符合“符合国家利益”而酌情豁免工作邀请要求的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家

利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；并且，
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合EB-2分类中高级学位专业人士的资格。2 记录显示，申请人拥有2012年在巴西获得的法学学士学位，其后在该专业领域拥有至少五年的逐步提升经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。审理主任还认定申请人已证明拟议事业的实质价值。上诉中的问题是：申请人是否已证明拟议事业的国家级重要性、她是否处于有利地位能够推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求是否将有利于美国。

申请人的拟议事业是担任律师和法律顾问。申请人表示，她将“ 继续运用[她的]能力，向美国公司提供我在法律领域的知识和技能，包括那些希望将业务拓展至拉丁美洲国际市场的公司。 ”她还表示，她将运用其“ 在商业和劳动法方面的专业知识……帮助美国中小企业改善运营，实现更高的生产力和盈利能力。 ”在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人进一步表示，她将提供专门从事民法、国际法、数字法、法律管理和跨境交易领域的法律服务。

在认定申请人未证明拟议事业的国家级重要性时，审理主任指出，虽然申请人所述目标——促进资本积累、支持现有就业同时创造新就业、在管理中实施创新技术、促进平等，以及在法律领域产生广泛影响并成为变革推动者——值得称赞，但记录中没有足够证据表明这些目标将在与国家级重要性相称的水平上实现。审理主任认定，申请人作为律师的角色最可能直接惠及其雇主及其客户并带来变革。审理主任还确认，申请人称她合著了一部法律文本，但记录中没有证据表明该出版物被广泛阅读、销售或以其他方式影响了巴西或其他地方的法律领域。

在上诉中，申请人对审理主任结论的准确性提出异议，并声称她的事业确实具有国家级重要性。申请人主张，她已提交大量证据证明过去的重大成就，而这些成就是评估其拟议事业潜在未来影响的一种方式。具体而言，申请人主张，她的

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 申请人还主张符合EB-2分类中具有特殊能力的个人的资格。由于审理主任认定记录已证明申请人符合高级学位专业人士的资格，审理主任未就是否申请人已证明其具有特殊能力作出认定。

工作已受到其雇主的重视，她的工作“已广泛传播至法律行业，其影响程度……波及无数其他领域”，并且“[即]使对[申请人]的职业经历进行表面阅读也可看出，在评估其过往成就后，其拟议事业也具有重大的未来影响。”

在确定拟议事业是否具有国家级重要性时，本办公室考虑其潜在的未来影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在某一特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家级重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业仍可能具有国家级重要性，例如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，尤其是在经济萧条地区。Id. at 890。

然而，本办公室认定，申请人的主张不能推翻审理主任的认定，也不能证明拟议事业的国家级重要性。首先，申请人在上诉中仅笼统地提及“先前提交的文件”作为证明“过往成就”的依据，而未指向记录中的任何具体证据或该领域的任何具体成就。在审查记录时，本办公室注意到，记录中确实包含证据——包括申请人的学历文件、推荐信，以及她加入法律协会和参加法律会议的证据——有助于表明申请人是一位在巴西经验丰富的律师，似乎受到同行的尊重。记录中还包含与申请人在巴西一家铁路公司担任律师的就业有关的证据，以及她通过该工作参加了一次受到媒体关注的国会听证会。然而，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，申请人与此相反的一般性、结论性陈述不足以满足其举证责任。

本办公室还注意到，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未来影响，但第一项要点的重点在于拟议事业本身，而非申请人。见 id. 关于申请人技能、专业知识和成功记录的证据通常与 Dhanasar 框架的第二项要点相关，该要点“将重点从拟议事业转移到[非公民]身上，以及他们是否处于有利地位能够推进该事业。”Id. 申请人必须证明其具体事业——担任律师和法律顾问——在 Dhanasar 第一项要点下具有国家级重要性。即使考虑其过往工作，申请人也未表明其在该领域的成就达到如此水准，足以证明其事业有潜力在与国家级重要性相称的水平上影响法律领域或经济。

申请人的职业计划以及律师针对补件通知提交的书面论证意见（其内容在上诉中再次被引用）列出了申请人事业的许多目标，包括她将利用法律体系为其客户寻求正义、确保法律体系的效率、就各种法律问题向公司提供建议、促进美国就业增长以及促进跨境交易。但这些内容并未证明申请人的具体拟议事业具有国家级

重要性，其中若干目标仅仅描述了律师典型的职业职责。3
此外，除列出这些目标外，申请人的职业计划并未就这些目标将如何实现提供进一步的具体细节。缺乏更多细节，该计划无法证明这些目标如何可能对法律领域或美国商业利益产生与国家级重要性相称的广泛影响。在判定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ [非公民]拟从事的具体事业 ”。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。经重新审查，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拟从事的律师和法律顾问工作这一事业具有显著潜力，能够超越其客户和雇主，对法律领域或美国经济产生达到国家级重要性水平的影响。

申请人未能证明拟从事的事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家级重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们注意到申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能证明申请人在国家级重要性方面的资格，我们对记录是否证明其余 Dhanasar 要件保留意见。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 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本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

申请人未能满足 Dhanasar 第一项要件的国家级重要性要求。因此，我们认定申请人未能证明其有资格或另行在自由裁量上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

3 在判定国家级重要性时，分析侧重于申请人将做什么，而非具体的职业分类。例如，尽管 Matter of Dhanasar 中的申请人职业为工程师，该决定讨论的是其具体拟从事的事业“ 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 ”。见 generally, 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual；另见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。