SEP252024_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：33380882 日期：2024年9月25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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 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对工作邀请要求获得“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，USCIS可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 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）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 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。

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。申请人打算在法律咨询领域担任企业家/商业顾问。因此，上诉中待裁定的剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。

第一项要件，即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。该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。

申请人最初为其公司（名称为[已隐去]）提交的材料旨在聚焦于两条服务线，她概述如下：

“ 商业咨询：为有意与美国开展业务或在美国开展业务的巴西公司； ”以及“ 为有意与巴西开展业务或在巴西开展业务的美国公司。 ”

“ 海关咨询：为有意向美国出口的巴西公司； ”以及“ 为有意向巴西出口的美国公司； ”

商业计划书称：

与此同时，海关咨询服务将使当今陷入困境的公司得以进入新的消费市场，进一步加强美国与巴西之间的商业联系。此外，主要通过服务巴西大宗商品供应商，公司将能够帮助降低美国买家的农产品和矿产品成本。同时，通过服务美国供应商，公司将能够帮助降低巴西买家的工业产品成本。

除其企业管理经验和团队管理技能外，[申请人]对巴西立法以及巴西出口商面临的需求和困难有深入了解。她还是美国进出口流程方面的专家。因此，[申请人]完全有资格协调一家提供必要服务以促进两国贸易平衡的企业，为各自的公司和经济带来多项利益。

除商业计划书和陈述外，申请人还提交了其学历和专业认可文件的副本、推荐信以及一篇关于国际贸易的文章。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但结论认为其未达到国家重要性的水平。审理主任指出，记录未证明申请人的咨询业务预期将转化为超出其直接预期业务范围的利益，从而具有国家利益。因此，审理主任要求提供拟议事业的详细描述、其为何具有国家重要性的解释以及书面证据，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了（部分）一封信函、雇佣信函、其商业计划书的另一份副本以及潜在客户和合作伙伴的来信。审理主任指出，在商业计划书中，申请人讨论了其专业成就、其咨询业务将提供的服务以及美国和巴西的经济关系和政府利益，以证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，尽管申请人声称其拟议事业将产生总计9,172,560.00美元的总收入、总计8,631,561.00美元的净收入、总计4,351,101.00美元的工资支出以及总计633,206.00美元的美国税收，但申请人未提供充分证据支持其主张。此外，正如审理主任所指出的，记录未显示拟议事业活动与创造就业或税收收入之间存在足够直接的联系。审理主任认定，来自有意在美国投资的外国投资者的信函引用了其公司将创造的预计就业岗位数量，但缺乏佐证证据支持预计的就业创造。在否决申请时，审理主任认定申请人未提供充分证据证明拟议事业的国家重要性。[2] 审理主任认定，申请人未表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来重大积极经济影响，或拟议事业对美国经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想的水平。

在上诉中，申请人声称审理主任未评估若干关键证据，并提出了超出 Dhanasar 指导范围的要求。她主张其公司旨在在以下两个领域为美国带来期盼已久的解决方案：吸引外国投资、创造新企业并因此为美国工人创造就业；以及促进美国与拉丁美洲国家（尤其是巴西）之间商业交易量的增加。她指出，美国总统和政府机构一直渴望诸如“近岸外包”之类的解决方案，同时寻求减少美国经济对中国生产商品的依赖。

经审查，我们同意审理主任关于拟议事业具有实质价值的认定。然而，基于下述理由，我们同意审理主任关于记录未证明拟议事业国家重要性的认定。

[2] 审理主任拒绝处理 Dhanasar 框架的其余要件，认定进一步分析不会有任何有意义的助益。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“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。

申请人声称其拟议事业具有国家和全球影响。她陈述如下：

“我理解，由于我将带到美国的业务将在全国不同地区建立运营，其中一些将在不同州开设分支机构……可以公平地说，我拟议的事业将具有全国性影响。”

此外，由于我还将帮助美国公司通过将业务扩展到巴西市场而成为跨国公司，增加其收入，使其更不易受危机影响，并因此在美国维持更多就业岗位，我认为我拟议的事业具有全球性影响。”

我们认可法律咨询服务的价值。然而，仅仅在一个重要领域工作不足以确立拟议事业的全国重要性。

同样，申请人强调法律咨询服务的价值，而非关注其特定事业的预期影响。申请人讨论了法律咨询的益处，强调其在巴西作为“海关、商业和税务律师的专业领域对两国具有极端地缘政治和经济重要性”。然而，申请人未指出任何可直接将其特定事业与整体经济增长联系起来的佐证证据。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在整个记录中，申请人指出其背景、教育及其领域内的经验。这包括其在巴西海关办公室担任法律实习生，随后在___巴西国家财政部总检察长办公室任职；在其兄弟的律所工作多年，之后作为独立执业者“建立了无可挑剔的声誉”。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 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”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟从事的特定事业在 Dhanasar 第一项要件的第二项考量下是否具有全国重要性。为评估申请人拟议事业是否满足全国重要性要求，我们审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然证据表明她是在巴西经验丰富的律师，似乎受到

同事的尊重，与“ 最高水平的专业人士 ”合作并服务“ 大客户 ”，这更与 Dhanasar 第二项要件相关，即申请人是否处于有利地位推进拟议事业。我们还注意到，虽然申请人的过往工作和成就有助于说明其计划如何实施拟议事业或其潜在预期影响，但第一项要件的焦点在于拟议事业本身而非申请人。参见同上 at 889。

申请人提交了外国投资者的信函，并引用了其公司将创造的预计就业岗位数量。审理主任指出，尽管他们讨论了在美国投资的兴趣，但这些信函没有其他佐证证据支持其预计的就业创造。在上诉中，申请人承认投资者的信函不能佐证其商业计划中的预测。她解释说，这些信函的意图是“ 证明业务的潜在成功，因为在发送 RFE 回复时，我已经有潜在客户有兴趣聘请该公司的服务 ”。无论如何，这些来自申请人投资者的信函适用于 Dhanasar 框架的第二项要件而非第一项要件。

我们在 Dhanasar 中指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。尽管申请人叙述了法律和法律服务的价值与重要性及其对商业增长的一般影响，并“ 寻求将投资者带到美国并促进巴西和美国公司在穿越不同法律、税务和商业体系时的商业交易信心 ”，Dhanasar 要求我们关注“ 外籍人士拟从事的特定事业 ”，而非个人将工作的领域、行业或职业的重要性。同上 at 889。

虽然申请人声称“ 向巴西和美国公司提供的商业咨询服务将帮助它们克服语言、不同文化以及两国不同立法所施加的障碍 ”，但其目标仅仅描述了法律和商业顾问的典型职业职责，而非确立申请人特定拟议事业具有全国重要性。3 此外，除了列出这些目标外，申请人的职业计划未提供关于如何实现这些目标的进一步具体细节。申请人的陈述反映了其为客户或雇主提供有价值法律咨询服务的意图，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到全国重要性水平。在 Dhanasar 中，我们认定申请人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。参见同上 at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业足以

3 在确定全国重要性时，分析侧重于申请人将做什么，而非特定的职业分类。例如，尽管 Matter of Dhanasar 中的申请人职业是工程师，该决定讨论了他“ 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 ”的特定拟议事业。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), http://www.uscis.gov/policy-manual ；另参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 891。

超越其雇主或客户，以与全国重要性相称的水平影响其领域、法律和商业部门或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的特定事业具有显著潜力雇用美国工人或以其他方式为我国提供重大积极经济效应。尽管其商业计划包括财务计算，如运营前五年的财务预测和薪资预测，但关于其公司潜在影响的一般主张在记录中没有佐证证据证明这些主张的合理性，且其提案缺乏细节，使得难以辨别申请人的事业与在美国经营法律咨询公司的其他同行有何不同。申请人主张，“ 该决定可能是由于误解而产生的，因为即使提到……积极经济影响并承认使用美国政府经济政策研究所的方法，[审理主任]说：她的商业计划引用了经济政策研究所的就业信息……然而，商业计划中的主张没有客观佐证证据支持，计划也未表明这些新就业将影响哪些职业或这些新就业将在何处创造。 ”在上诉中，申请人主张，其使用经济政策研究所提供的公式已经以客观佐证证据支持了预测，Dhanasar 不要求申请人准确指出创造的就业将涉及哪些职业，且其预测不展示对美国人或企业造成的积极影响，而是通过提供倾向于促进实现国家目标的工作对美国经济、人口和政府造成的积极影响。然而，申请人打算作为法律顾问工作，但她提交的就业乘数表未显示法律咨询作为一个领域。这些表确实显示了“ 公司管理 ”这一宽泛类别。因此，乘数适用于宽泛的企业类别，而非申请人的特定事业。一般统计数据不能说明为何申请人的拟议事业使其有资格豁免法定工作邀请要求。再次，在确定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS 必须关注“ 外籍人士拟从事的特定事业 ”。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 889。

在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人法律服务产生的区域或全国经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。同上 at 890。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar第一项要件的要求证明其拟议事业具有国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar其余要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出裁决所不需要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定其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。