AUG312023_09B5203 · 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：28431928 日期：2023年8月31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）

申请人是一名律师和企业家，寻求以拥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，并寻求豁免附于该EB-2分类的职位offer要求。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，认定记录未能证明豁免所需职位offer、进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重新审查。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。

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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其应获得对职位offer要求的自由裁量豁免，且该豁免“符合国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，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

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自由裁量性质）。

• 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任的决定未就申请人是否符合拥有高级学位的专业人士资格作出认定，而是聚焦于申请人获得国家利益豁免的资格。[2] 因此，本办公室在上诉中审理的问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。在讨论Dhanasar所设分析框架的第一项要件时，审理主任认定申请人未证明其事业具有实质价值或国家重要性。

A. 实质价值

首先，本办公室将处理实质价值问题，该价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。同上。审理主任认定申请人拟议事业的 merit“ 缺乏具体性和一致性 ”，因此认定申请人未证明其事业具有实质价值。本办公室不同意。

记录中包含申请人出具的若干支持性陈述，其中她始终主张其拟议事业是利用其法律教育和培训经营一家律师事务所，她将担任两名管理合伙人之一，为各种规模的企业以及个人客户提供法律服务。申请人还提供了一份商业计划书，其中她讨论了使其能够提供法律和管理服务、吸引外国投资者在美国开展业务、并为欠发达社区的个人提供公益法律服务的专业资质。此外，申请人还提供了讨论移民企业家在疫情复苏中推动经济增长的作用、律师在刺激经济中的作用以及女性在法律职业中代表性不足的文章。

本办公室认定，记录支持申请人关于其拟议的律师和企业家工作具有实质价值的主张，因此本办公室撤回审理主任在此问题上的不利结论。

B. 国家重要性

尽管本办公室在实质价值问题上作出了有利认定，但基于下文将讨论的理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

2 尽管否决决定未涉及申请人是否应获得作为高级学位专业人士的EB-2分类资格的问题，但审理主任在先前发出的补件通知（RFE）中对此问题作出了有利认定。本办公室还注意到，记录基于申请人从the I University School of Law获得的学位证书和相应成绩单支持该先前认定。然而，由于申请人未在上诉中证明其获得国家利益豁免的资格，本办公室无需将此事项发回重审以让审理主任进一步处理申请人是否符合基础EB-2签证分类资格的问题。

如上所述，记录中包含一份商业计划书，其中指出通过向“美国公司和民众提供优质法律服务”，申请人的律师事务所将产生税收收入，并在其运营的第五年创造预计42个工作岗位，从而增强美国经济和“律师事务所行业”。商业计划书指出，申请人寻求“在佛罗里达州经济萧条地区和欠发达社区开展业务”，并声称该所的主要贡献将是通过在五年期间缴纳超过700,000美元的税款和投资超过1百万美元，为[国家]“持续和永久地创造财富”。[3] 在另一份“确定性声明”中，申请人讨论了她计划如何利用其法律专长协助客户并促进历史上未充分利用的商业区内的小企业增长。她还声称其“在巴西的雄厚声誉”将使其能够获得“美国市场的大客户”，并表示其教育背景和专业经验使其能够谈判商业合同、协助解决相关交易法律纠纷中的冲突，并获得“与巴西……燃料行业相关法律的专门知识”。此外，申请人强调了其在加密货币方面的经验，她声称这使其能够获得与该市场潜在投资者相关的知识。

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未在其拟议事业与其声称该事业将产生的积极成果之间建立联系，并指出申请人未提供佐证证据支持其商业计划书中的增长预测。审理主任认定，申请人未表明其事业具有雇用美国工人的重大潜力或为国家带来重大积极经济影响，并指出该事业的招聘预测不会对拥有超过六百万居民的社区产生重大影响。最后，审理主任认定，未提供任何证据证明拟议事业的利益将广泛影响创业和法律行业，认定该事业的影响可能仅限于申请人的律师事务所将服务的客户。

在上诉中，申请人主张审理主任在否决申请时“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未指出审理主任的补件通知（RFE）和否决决定中的具体例子。重要的是，申请人也未提供详细分析，解释审理主任在否决申请时“施加新颖实质性和证据性要求”的具体方式。

申请人进一步指称，审理主任“在本案中未适用适当的证明标准，而是施加了更严格的标准……从而损害了上诉人的利益”。除法律另有规定不同标准外，“优势证据”是管辖移民福利请求的证明标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375 (AAO 2010)；另见 Matter of Martinez, 21 I&N Dec. 1035, 1036 (BIA 1997)；Matter of Sao Hoo, 11 I&N Dec. 151, 152 (BIA 1965)。因此，“优势证据”是管辖国家利益豁免申请的证明标准。见 generally 1 USCIS Policy Manual, E.4(B), https://www.uscis.gov/policy-manual。虽然申请人主张其已提供足以证明其符合EB-2分类和国家利益豁免资格的证据，但她

案卷中不包含证据表明申请人已通过美国律师资格考试或已设立律师事务所。因此，没有工资或财务文件支持申请人在其商业计划中所作的预测。

未进一步解释或指明审理主任在拒绝申请时适用了优势证据标准以外的证明标准的具体情形。

在回应审理主任关于国家重要性问题的不利认定时，申请人重申了商业计划中关于创收的预测。然而，她未能证明其商业计划中所声称的收入预测——即使可信——如何为美国带来“实质性积极经济影响”，从而达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。26 I&N Dec. at 890。同样，申请人未能证明所预测的人员配置水平（包括42个直接就业岗位和210个间接就业岗位）将如何以与国家重要性相称的程度更广泛地影响佛罗里达州、该地区或美国经济。此外，在论述该框架第一方面的国家重要性时，Dhanasar裁决指出，重点在于所提议的具体事业。因此，在确定申请人的活动是否具有国家重要性时，我们不考量其活动的间接后果。尽管申请人强调其“超过五（5）年工作经验中的商业成就和专业知识”，但这些因素并未涉及所提议事业的实质，也未解释申请人的事业将如何产生超越其律师事务所将代理的客户的更广泛影响。总之，申请人未提出有说服力的论点，也未提供证据以推翻审理主任关于其提议事业国家重要性的分析和结论。因此，申请人的提议工作不符合Dhanasar框架第一方面中关于国家重要性的部分。

由于案卷中的文件未能按照Dhanasar先例裁决第一方面的要求确立其提议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴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申请人是否符合Dhanasar所述第二和第三方面资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对结果所不需要的问题作出认定”）；see also 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。