DEC122023_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：28792783 日期：2023年12月12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税法专家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。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，认定虽然申请人符合基础分类资格，但证据未能证明拟议事业的全国重要性，且豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。本事项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（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。

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基础EB-2签证分类的资格，即根据本法第203(b)(2)条，作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。其次，申请人必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“ 国家利益 ”。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)规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；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于自由裁量性质）。

• 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。2

II. 分析

申请人于2019年在哥伦比亚一所大学获得法学学士学位，随后在同一所大学完成了一年的税法研究生课程。根据申请人的简历，在获得学士学位后，她曾在[已隐去]担任税务诉讼助理（2020年4月至2021年9月），并在[已隐去]（自2021年9月起）担任法律和商业顾问，该公司销售氧疗设备。申请人于2021年8月以B-2非移民观光访客身份进入美国，并于2022年8月提交了本申请。

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类资格，即持有高级学位的专业人士。因此，本办公室在上诉中审议的主要问题是，申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。3

Dhanasar框架的第一项要件“ 实质价值和全国重要性 ”聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值。然而，基于下述理由，审理主任认定——本办公室亦同意——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全国重要性。4

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上未指明其拟议职业。在初始提交材料中，申请人通过律师表示，她打算在美国担任法律和税务顾问，“ 特别是在涉及国际贸易和投资的法律分析的发展、咨询和培训的情形中 ”。为支持其能够满足Dhanasar分析框架第一项要件的主张，申请人提供了同事的推荐信。她还提供了来自商业、行业和政府出版物的文章副本，讨论国际贸易专家职业、管理分析师职业、国际贸易的好处、美国贸易代表办公室的使命，以及贸易对美国及州级就业的影响。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 由于本办公室同意审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论，本办公室保留对其基础EB-2移民分类资格问题的判断。参见 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 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。本办公室注意到，所提交的学历评估结论认为她于2019年获得了相当于美国法学研究学士学位的国外同等学历，因此，她不可能在2022年8月提交申请之前已完成五年学士后工作经验，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的。
4 尽管本办公室可能不会讨论每一份提交的文件，但本办公室已审查并考虑了每一份文件。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出申请人未就其打算在美国做什么提供具体说明，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

在补件通知回复中，申请人提交了一份职业计划，表明她打算开办自己的公司，提供法律和税务准备咨询服务，帮助美国中小型企业和个人改善运营，实现更好的生产力和盈利水平。该职业计划声称这些服务将带来“在国内创造收入并创造就业机会”。

该计划进一步表明，申请人打算“在[已隐去]攻读国际税务硕士学位”，“开设[已隐去]的分支机构”，并“与哥伦比亚公司或初创企业建立战略联盟，以加强其商业项目”，这将“带来就业创造，搭建哥伦比亚与美国之间的商业关系桥梁，增加氧疗领域的医疗设备供应，并以创新方式扩展法律服务”。申请人的补件通知回复还提供了[已隐去]的S-L-M-教授出具的咨询意见书。

审理主任认可申请人关于其公司的职业计划以及为回应补件通知而提交的专家信函，但认定她未能证明其具体拟议事业的全国重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未对提交的文件给予足够重视，并强调这些文件“均基于从多位专家和专业政府机构收集的研究和统计数据”。她坚持认为，其拟议事业“对美国国际贸易、金融和合规领域具有全国重要性”，因为它将帮助美国企业“促进法规合规和道德商业实践，优化财务运营，并为经济增长和稳定作出贡献”。

关于申请人的职业计划，审理主任讨论了该证据并认定，该证据未能证明申请人的企业具有雇用美国工人的重大潜力、将在经济萧条地区运营，5 或将以其他方式达到Dhanasar所设想的“重大积极经济效应”水平。申请人在上诉中未具体针对或质疑这些结论。

记录支持审理主任的结论，即记录缺乏证据表明拟议事业未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益，或在该领域内具有更广泛的全国影响。该职业计划非常有限，未包含营销策略、员工或人员预测，或任何财务预测。没有这些证据，本办公室无法评估拟议事业对就业创造的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其拟议事业可能——例如——引入可能在税法或商法领域产生更广泛影响的创新的主张。

5 正如审理主任所指出的，该职业计划并未明确说明其拟议事业将总部设在佛罗里达州或以佛罗里达州为目标。

尽管该职业计划表明申请人的企业寻求帮助美国中小型企业和个人改善运营并实现更高的生产力和盈利水平，但她未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的程度。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的程度，因为这些活动不会对其所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认为记录未显示申请人的拟议事业将足以超越其客户范围，对税法或商法领域或国际贸易部门产生与国家重要性相称的影响。

在上诉中，申请人重申了该行业或职业的重要性，以及她作为拟设公司内律师和税法专家的角色；然而，这些因素不足以确立拟议事业的国家重要性。申请人同样重申了她的专业经验和能力。申请人在其受雇期间获得的专业知识固然重要，但涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Id. at 890。此处的问题在于申请人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。

此外，关于咨询意见书，在论述Dhanasar框架第一项要件时，该教授指出，申请人提供法律咨询服务以帮助美国中小型企业的拟议事业将带来“ 在国内创造收入 ”、“ 创造就业机会 ”和“ 增加联邦和州政府的税收收入 ”，并“ 将广泛增进社会福利 ”。然而，该教授未讨论申请人的职业计划，也未论述其预期的重大经济影响。该教授亦未讨论拟议事业对更广泛的法律咨询领域的影响。例如，该教授未提供充分证据证明申请人通过其公司提供的法律咨询服务将在经济萧条地区雇用大量劳动者，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口提供重大经济利益。

我们注意到，USCIS可自行裁量将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家函件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，专家意见书的大部分内容就申请人拟议事业的国家重要性而言缺乏相关性和证明价值。

此外，我们认可上述推荐信详细描述了申请人在哥伦比亚此前作为税务和金融专业律师工作中的效力和技能，但这些信件未论述其拟议事业的国家重要性。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任以确立其符合Dhanasar国家利益框架的第一项要件。尽管审理主任亦认定申请人未确立其在Dhanasar框架第二项和第三项要件下的资格，但对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题，并将作为裁量事项驳回上诉。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立其有资格或作为裁量事项理应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。

6 参见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另参见 L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516, n.7。