JUL032024_02B5203 · 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：34289516 日期：2024年7月3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，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据 8 C.F.R. § 103.3 提交至本办公室审理。1

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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（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

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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

1 申请人的表格 I-290B（上诉或动议通知）最初被分配的收据编号为 。2024年7月2日，本办公室发出函件通知申请人，该编号已变更为当前收据编号 。此仅为内部处理变更。任何关于本案的进一步查询均应引用当前收据编号。

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2 批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

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，上诉中需处理的唯一问题是申请人是否已证明豁免工作要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。虽然本办公室未逐一讨论所有证据附件，但已审查并考虑了每一份证据。

提交申请时，申请人提交了一份“职业计划与陈述”，提议“就不同法律领域提供咨询，重点为税务、劳动、合同、公法及商法，以及战略业务发展、外国交易和交易性业务，以帮助公司应对和处理可能出现的任何法律问题。”申请人指出，他将专注于支持美国公司在巴西市场以及巴西公司在美国市场的发展。在回应补证通知（RFE）时，申请人提交了一份商业计划，表明其打算担任一家新法律咨询公司的首席执行官。申请人称其公司“将为寻求在美国开展业务的巴西人以及希望投资巴西的美国人提供宝贵的指导。”在题为“申请人的国家级影响”的一节中，商业计划称该公司的贡献将包括降低进入巴西市场的贸易壁垒、支持新投资进入美国，以及改善美国与巴西之间的合作。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人提议开展的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。具体而言，审理主任认为，记录中缺乏充分证据证明拟议事业将产生重大积极经济影响、对申请人所在领域产生更广泛影响，或具有与Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素相称的其他潜在影响。审理主任认可证明法律服务行业重要性的证据，但指出，在

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

确定国家重要性时，相关焦点不在于该个人将从事的行业、领域或职业，而在于其提议开展的具体事业。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地依据优势证据标准否决了申请，而是施加了“ 更严格的证明标准，因此该决定违背政策且属错误。 ”申请人提交了一份书面论证意见（brief），大体上重申其职业及其资格的好处，并主张此前记录中提交的证据已证明申请人符合 Dhanasar 框架下的全部三项要件，并值得对工作要求、并因此对劳工证给予符合国家利益的酌情豁免。

本程序的证明标准为优势证据，即申请人必须证明其所主张的事项“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以优势证据标准评估申请人的资格。

记录包括关于管理咨询、税务咨询、美国法律服务市场和行业以及该领域对熟练专业人员需求的媒体文章、政府出版物和行业报告。此外，申请人提供了文章和报告，讨论创业在国内和全球经济中对创造就业和经济发展的作用，以及移民和移民企业家作为美国新企业增长驱动力的价值。记录还包含关于美巴经济和贸易关系、在巴西和拉丁美洲经商的金融和税务相关复杂性与风险，以及国际贸易和外国直接投资在美国的经济效益的信息。该证据支持审理主任的认定，即申请人作为法律服务行业的企业所有者和首席运营高管拟议从事的工作具有实质价值。

然而，在评估国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民提议开展的具体事业 ”及其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于法律服务行业增长以及美国与巴西之间贸易重要性的一般性主张，无助于证明申请人的具体事业有可能以与国家重要性相称的规模影响美国经济、贸易关系或法律领域。因此，尽管本办公室认可法律顾问在协助企业进入新市场、降低风险和最大化盈利能力方面的作用，但申请人仅有意在该领域工作，不足以证明其具体拟议事业的国家重要性。

在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。同上。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。同上。此外，以区域为重点的事业仍可能具有

国家重要性，例如一项具有显著潜力可为美国工人提供就业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。同上，第890页。USCIS还将考虑拟议事业将广泛增进社会福利的证据，以及该事业影响某一事项、而该事项已被美国政府实体描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的证据。

申请人提供了一份商业计划书，其中包括行业与市场分析、财务预测与预估，以及对其法律咨询公司拟提供的服务和人员配置的描述。该商业计划书预计，若其获得美国合法永久居民身份后拟设立的公司，将在运营的前五年雇用15名员工，累计实现5.746百万美元的收入，并在第五年末前缴纳超过890,000美元的税款。该商业计划书还包括基于佛罗里达州法律服务业的区域投入产出建模系统（RIMS II）对间接就业创造的预测。基于该乘数，商业计划书预计，新公司在五年内直接雇用15名工人将导致间接创造37个额外工作岗位。

这些直接创造就业和收入的预测缺乏显示其依据的细节支持，也缺乏关于这些预测将如何实现的充分解释。无论如何，记录不支持该行业直接创造15个额外就业岗位或公司预期产生的税收收入将具有与Dhanasar框架第一项要件中的国家重要性要素相称的实质性经济利益。虽然申请人提交了行业数据显示法律服务行业是一个高增长行业且是美国经济的重要贡献者，但他未能证明一家预计雇用15名员工并在五年内产生5.746百万美元收入的企业将如何对该行业产生实质性积极经济影响，而根据提交的行业概览，该行业产生超过400 billion美元的收入并雇用超过1.1百万名工人。申请人未表明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，也未表明所提议的具体事业将通过就业水平、商业活动或相关税收收入为某一地区或其人口提供实质性经济利益。

申请人主张，其拟议事业的经济影响不仅来自其直接雇用美国工人和对美国经济的税收贡献。他主张，其拟议活动还将因在美国创建新企业、增加美国与巴西之间的贸易以及为现有美国公司创造新收入来源而产生显著的间接利益。申请人还在其商业计划书中称，其拟议事业将在全美国产生广泛而重大的经济利益，因为它将促进就业创造、增加税收收入、增加外国直接投资、GDP增长和国家经济发展。虽然申请人主张其拟议事业将在美国、巴西和拉丁美洲之间创建跨境金融倡议，但他例如未证明其公司所提供法律服务的预期影响将占法律服务市场的显著份额，也未提供可能产生的外国直接投资金额的预估。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将足以超越其业务和客户群，以与国家重要性相称的水平影响其领域或更广泛的行业。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。尽管申请人的陈述反映其有意为公司和个人客户提供有价值的法律咨询服务，但他未提供充分信息和证据证明其公司法律咨询活动所产生的间接经济利益将如何达到具有区域或国家经济影响的水平。申请人负有证明其拟议事业的经济影响是“重大的”的责任。

在考虑申请人拟议事业的预期经济影响时，我们还考虑了他关于其作为律师和法律顾问过往成就的主张。在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在国际法和税务方面的学术资格和专业经验，以及其精通巴西和美国法律及商业环境这一事实。记录包含其教育和就业经历的大量支持性文件，包括其同事及现任和前任雇主的信函。申请人的技能、专业知识和成功记录的证据虽然重要，但通常涉及Dhanasar框架的第二要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到[申请人]”以及其是否处于推进该事业的有利地位。Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。关于特定拟议事业所主张的国家重要性的认定，通常不能基于申请人的过往成就推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的笼统主张推断一样。

最后，我们注意到申请人提供了一封来自教授的专家意见书
用户可自行裁量，将作为咨询意见使用
大学、专业组织或其他来源提交作为证据的陈述作为专家证言。Matter of Caron Int'l，19 I&N Dec. 791，795（Comm'r. 1988）。然而，USCIS最终负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上，另见 Matter of D-R-，25 I&N Dec. 445，460 n.13（BIA 2011）（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见书的许多内容对申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。在论述Dhanasar框架第一要件时，作者描述了巴西的法律制度、税收制度和贸易关系，并解释了外国公司在巴西开展业务当前面临的市场挑战。该信函称，在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司“将受益于”申请人的“专业知识和技能”，申请人“对巴西法律格局有广泛了解”。该教授得出结论，申请人的工作将“处于具有重大价值和 national importance 的领域”。然而，她未论述其商业计划书、具体拟议事业及其预期重大经济影响，也未论述拟议事业对更广泛的法律咨询服务领域的影响。相反，该信函对Dhanasar分析第一要件的讨论大多只是提供了关于巴西商业环境、税收框架和法律制度的背景信息。

基于上述理由，申请人未履行其证明其满足Dhanasar国家利益框架第一要件的责任。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根据

Dhanasar其余要件的资格的其他论点。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（“ 法院和机构无需对作出其裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不具备资格的情况下拒绝审理上诉中的替代问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定其未证明其有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。