JUL102026_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：43239541 日期：2026年7月10日

对美国公民及移民服务局（USCIS）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，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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)。

USCIS拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所要求的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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（de novo）。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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是在科学、艺术或商业领域具有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员。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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免工作要求，因为该豁免“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。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案指出，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；

[1] 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，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性质）。

• 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；且
• 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

二、分析

服务中心运营处（SCOPS）认定申请人符合高等学位专业人士的资格。记录中包含文件显示其拥有相当于美国法学学士学位，并在其领域拥有超过五年的渐进式经验。上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——侧重于该个人拟从事的具体事业。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。

申请人的拟议事业是经营一家专门从事国际商法的律师事务所，重点是美国与巴西之间的跨境法律服务。他表示，其律所将提供合同谈判、监管合规、移民支持和外国投资咨询等服务。他表示，其律所的“使命是帮助巴西公司在美国建立合法且可持续的存在，同时指导进入巴西市场的美国企业。在此过程中，律所将为外国直接投资（FDI）、创造就业、创业以及两国之间的经济一体化做出贡献。”

SCOPS认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。本办公室同意。然而，SCOPS认定其未证明该事业的国家重要性、其处于有利地位能够推进该事业，或权衡之下授予工作要求豁免将有利于美国。

申请人在上诉中主张，SCOPS并未分析该事业的潜在预期影响，而是错误适用了Matter of Dhanasar，对“……一项前瞻性调查施加了追溯性证据要求”。他表示，SCOPS“指责记录未能证明该事业‘已经’产生更广泛影响，从而要求提供已实现结果的证明”。尽管申请人指出SCOPS的决定要求其证明其事业的现有影响，但拒绝通知并未反映该主张。例如，该决定论述了记录如何不包含足够证据支持其关于“拟议事业将提供”的经济影响的断言，或证明其“拟议就业活动如何可能对该领域产生更广泛影响……”（着重号为后加）。申请人主张SCOPS“实质上要求提供已经发生的影响的证明”；然而，对这里措辞以及SCOPS关于拟议事业国家重要性其余分析的平实解读表明，其是以潜在未来影响而非已产生的影响来考量的。

申请人进一步在上诉中主张，SCOPS“未适当考虑”某些证据，包括其简历、商业计划和推荐信，并坚持认为记录已证明其符合国家利益豁免的资格。他援引记录中关于法律服务市场、移民、创业以及涉及巴西投资的政府倡议的文章和报告，称这些文件表明其“拟议事业无疑具有国家重要性，鉴于专业人员在各类企业中扮演的角色具有重大影响”。申请人主张，其拟议商业活动——促进外国直接投资和促成双边跨境交易——“就其本质而言具有全国范围和影响”。然而，在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”。同上，第889页。本办公室进一步指出，“我们寻找”拟议事业的“更广泛影响”，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。

在此，申请人未证明其具体企业的更广泛影响。他主张其律所将“成为加强巴西与美国之间经济和法律联系的得力参与者”，并充当“国家经济基础设施中的关键桥梁”。但他未详细说明其企业将如何达到这一重要性水平，且记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有产生广泛且重大影响的影响力。在Matter of Dhanasar中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，申请人未提交足够证据证明其工作将超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平影响其打算经营的领域。

本办公室在Matter of Dhanasar中还指出，“[一]项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。申请人的商业计划指出，通过在获得高价值就业机会有限的地区建立运营，其旨在创造直接就业、支持本地人才并刺激创业生态系统以培育自我维持的经济动力。其企业最初将在华盛顿特区运营，扩展至I I和I I佛罗里达州，且他提交了小型企业管理局的文件，认定这些城市中的某些地区为低收入人口普查区，有资格获得某些投资税收优惠，这将有利于其公司的投资者客户。但他未解释其企业将在所引用地点产生何种具体积极经济影响，例如其公司是否或如何利用某一地区的大量劳动力，或以其他方式实质性影响就业创造和经济增长。尽管他表示其公司将在其运营的社区中寻求成为积极变革的力量，“[无]论是通过合作伙伴关系、教育倡议、劳动力培训还是环境项目”，但他未详细说明这些关系和活动将涉及什么以实现该变革。他未提供充分、具体的证据证明可直接归因于其企业的重大经济影响，以表明其达到国家重要性的水平。

此外，尽管商业计划书中包含对其业务的预测，作为其事业潜在经济影响的证据，但申请人未能证明拟议事业将如何产生如此重大的经济活动，以至于达到 Matter of Dhanasar 案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的水平。同上。其商业计划书预计在运营的前五年内产生 3,446,730 美元的收入和 315,229 美元的税收贡献，但并未解释这些金额的重要性——这些金额被描述为代表其公司在三个地点的存在——以表明对地区或国家经济的益处将具有 Matter of Dhanasar 案所设想的影响。同上。同样，尽管商业计划书估计在五年内创造 21 个直接就业岗位和约 105 个间接就业岗位，但并未解释这些数字的相关性，以证明这样的员工规模将为其公司运营所在地区带来实质性经济利益。

申请人称其事业“ 具有全国范围，因为其专业活动涉及具有全国重要性和影响的事项，特别是因为这些活动对美国关键商业和商务活动产生重大涟漪效应 ”。然而，申请人未能就其拟议事业与任何可证明的地区或全国经济影响之间提供足够直接的关联。因此，记录未能充分证明，除了为其潜在客户和员工提供的有限益处之外，申请人的拟议事业将具有更广泛的影响，达到国家重要性的水平。此外，他未提供证据来证实这些预测，其预测也未附有对计算中所用数字来源的解释。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在此，商业计划书未附有佐证证据，以表明其事业将如何在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。

此外，为评估某项事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录拟议工作“ 潜在预期影响 ”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。曾与申请人共事的人士出具的推荐信赞扬其知识、技能和特质——这些考量与 Matter of Dhanasar 案第二项要件相关，涉及个人推进某项事业的定位——但并未提供证据证明其特定事业的任何预期成果。来自 I I 一位教授的专家意见书重申了商业计划书中提供的关于该事业的信息，并强调该事业与国家优先事项的一致性。然而，再次强调，在评估拟议事业的国家重要性时，重要的不是个人打算从事的行业、领域或职业的整体重要性，而是个人打算从事的特定事业。同上 at 889。该函进一步指出，申请人的服务将“ 不仅改善外国企业家和投资者的法律基础设施，而且增强美国在全球法律服务市场的竞争力 ”。然而，该函并未说明申请人的业务如何有潜力获得如此广泛而有效的角色，且函中类似的结论性陈述未得到记录中其他证据的佐证。

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 最终负责就外国国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。同上，另见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词的不同权重）。在此，专家意见书的许多内容对于申请人特定拟议事业的国家重要性缺乏证明价值。

基于上述理由，申请人未能确立其拟议事业的重要性，不符合 Dhanasar 框架第一项要件的要求。

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，我们认定其未能确立有资格或另行在裁量上值得获得国家利益豁免。因此，我们无需触及并因此保留申请人关于其在 Dhanasar 第三项要件下资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）。基于上述理由，上诉被驳回。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或另行不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发 I-862 表格（出庭通知）而面临根据该法第 240 条启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来签证或其他移民福利的资格丧失。