# MAY202024_01B5203 · 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：30833609 日期：2024年5月20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）

申请人寻求就业第二优先（EB-2）移民分类以及附属于该分类的职位offer要求的国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的EB-2移民分类或所请求的国家利益豁免的资格。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。

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，即作为高等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。高等学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须初步提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两步审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

申请人如此提交，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。3

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得在“ 国家利益 ”下获得职位offer要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关法规均未定义“ 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）可作为酌情事项4，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

在上诉中，申请人主张其符合所请求的EB-2移民分类资格，即作为具有特殊能力的人士，以及所请求的国家利益豁免。经重新审查，本办公室认定申请人不符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格，因此本办公室将不予裁断并特此保留其EB-2资格问题。5

Dhanasar第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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前瞻性影响。Id.

申请人拟在美国担任法律顾问，“ 继续运用其在劳动法、民法和社会保障法以及行政领域的专长和知识……在法律事务中提供协助，并在法律文件、谈判、合同等方面提供咨询。 ”具体而言，申请人“ 寻求向需要应对巴西市场复杂法律事务的企业和个人提供其专长。 ”为支持该事业，申请人详细说明了其职业计划，主要侧重于申请人此前在巴西担任律师为众多行业公司提供咨询的经验。申请人主张其“ 具有独特资格帮助美国公司更好地

3 见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先计算证据，然后如满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；一般见 6 USCIS Policy Manual, supra, at F.5(B)(2)。
4 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酌情性质）。
5 当案件无论其他资格考量如何均值得驳回时，本办公室无需处理那些其他考量。Patel v. Garland, 596 U.S. 328, 332 (2022)（引用 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（认定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”））。

应对巴西当前的政治动荡和经济困难[，并]将很好地服务于跨国公司，包括那些正在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的公司。”为实现这一目标，其表示将“为有意在巴西设立分支机构的公司指导和管理与劳动、社会保障和商业领域相关的活动。”申请人还主张其事业最终将因客户业务收入增加而促进全美资金流动增加，从而为美国经济做出贡献。

审理主任认定，虽然申请人确立了其事业的实质价值，但未能确立其国家重要性，因为记录未显示其具体事业将对该领域产生超出对其潜在客户直接影响之外的更广泛影响。审理主任还认定，申请人未能确立其事业将产生Dhanasar所设想的“重大经济影响”。见 Dhanasar at 890。在上诉中，申请人概括主张审理主任未适用正确的举证责任标准，且未能适当考虑证明其在该领域资历和经验的证据、证明法律领域国家重要性以及其领域内专业人员短缺的行业报告。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须表明所主张的事项“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，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经重新审查，本办公室同意审理主任的结论，即申请人未能以优势证据证明其作为法律顾问为多家美国企业工作的事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

记录中包含关于法律职业、美国法律服务行业以及该领域对熟练专业人员需求的媒体文章和行业报告。此外，申请人提供了讨论美巴贸易机会、在巴西和拉丁美洲开展业务的税务复杂性以及国际贸易和外国对美直接投资的经济效益的文章和报告。本办公室同意该证据支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。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，本办公室聚焦于“该外国人拟从事的具体事业”及其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

因此，尽管我们认可法律顾问在协助企业实现利润和贸易机会最大化方面的作用，但申请人仅有意在该领域工作这一点，不足以确立其拟从事事业的国家重要性。在Dhanasar案中，我们强调，我们考察具体拟从事事业的“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内具有国家乃至全球影响。”26 I&N Dec. at 889。我们还指出，“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，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。”Id. at 890。

值得注意的是，在上诉中，申请人未回应审理主任关于其具体事业影响有限的结论，而是继续主要关注法律和商业发展领域的重要性以及其专业经验。同样，尽管申请人主张其“丰富的专业经验、成就以及在巴西法和国际法方面无与伦比的知识使其成为美国企业和整个美国经济的宝贵资产”，但其通过学术和职业生涯获得的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外籍国民本人。”Id. 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。关于某一具体拟从事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，正如不能基于对某一特定领域或行业重要性的笼统主张推断一样。

L-M-教授的专家意见书在论述国家重要性时同样侧重于申请人的背景以及美国与巴西之间贸易的重要性，而未证明其具体事业的预期影响达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。该意见书称，“借助一位资深律师的专业知识，可以帮助美国公司成功应对进入巴西市场时纷繁复杂的区域性贸易法律和官僚体制，从而获益。”然而，该专家并未证明申请人事业的更广泛影响将超出为其客户提供的利益。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水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。同样，申请人关于改善和扩大其客户在美国和巴西业务运营的笼统主张，不能证明其拟从事事业将在与国家重要性相称的水平上对领域产生足够广泛的影响。此外，该教授还主张申请人将“利用其在商业和劳动法方面的经验帮助美国中小企业改善运营并实现更高的生产力和盈利水平”，最终为美国增加税收收入。虽然任何商业活动的增加都有可能对经济产生积极影响，但申请人未证明其作为法律顾问的工作所产生的经济活动如何达到具有区域或国家经济影响的水平。

USCIS可自行决定将大学、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对外籍国民资格的最终认定负有最终责任。提交支持申请的专家信函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)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。在此，该专家意见书对于申请人拟从事事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

在上诉中，申请人还主张他“希望表明立场并产生影响，为美国工人创造就业机会……提高美国工人的工资和工作条件，[并]帮助当地社区为该地区引入投资和经济发展。”然而，申请人

未提供充分证据说明其作为法律顾问的就业如何直接产生超出其客户财务利益的“ 重大积极经济影响 ”。Dhanasar at 890。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。See e.g., 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（认定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。

最后，申请人也未详细说明其作为法律顾问的就业将如何在国家层面上切实解决其所称的法律专业人员短缺问题。仅凭合格专业人员短缺这一点，并不能使单个法律顾问的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可合理适用于任何从事国际商业发展的法律顾问，但国会并未就该职业在职位邀请和劳工证要求方面提供一揽子豁免。6

虽然申请人的证据表明其拟从事事业可能对其客户产生积极影响，但未证明该事业将产生与国家重要性相符的更广泛影响。因此，申请人未证明其拟从事事业满足Dhanasar框架的第一项要件。

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，我们认定其未证明有资格或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的资格和上诉论点，以及关于申请人是否满足EB-2分类要求的认定。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备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。

6 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序所固有的利益是否被其他有利因素所抵消的认定，涉及Dhanasar分析框架第三项要件下规定的权衡分析。