# MAY252023_03B5203 · 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：26958386 日期：2023年5月25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）

申请人是一名专攻国际税务的律师，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。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附带的职位offer要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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作为裁量事项值得获得对EB-2分类职位offer要求的国家利益豁免。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所依据的EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位的相关定义是：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。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。“ 专业 ”定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

如果申请人证明其符合所依据的EB-2分类的资格，则其必须进而证明其作为裁量事项值得获得对职位offer要求“符合国家利益”的豁免。本法第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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为裁量事项2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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定，申请人已确立其作为本法第203(b)(2)(A)条下持有高级学位的专业成员的资格，且记录支持这一结论。3 申请人提交了官方学历记录，证明其在巴西完成了法学学士学位、税法研究生专业课程以及法学硕士（LL.M）学位。他提供了证据证明其在美国继续接受法律教育，已获得另外两个LL.M.学位，并正在攻读税务方向的法学博士（S.J.D.）项目。因此，记录证明申请人持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所定义的高级学位，且其拟从事的律师职业要求“高级学位”或其同等学历。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(i)。

因此，上诉中的唯一问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要求的条件，以及是否作为裁量事项值得获得国家利益豁免。在否决申请时，审理主任审查了Dhanasar分析框架的全部三项要求，并认定申请人未证明其满足其中任何一项。在上诉中，申请人主张其已证明豁免职位offer要求将符合国家利益，并声称审理主任未按照优势证据标准客观评估所有提交的证据。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要求下的国家重要性。

A. 拟议事业

在提交申请时，申请人提交了一份“职业计划与陈述”，提议“与律师事务所、企业或公司合作，作为律师提供专家意见”，并指出其将专注于需要就巴西和拉丁美洲法律与商业环境获得意见的客户。在

2 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裁量性质）。

3 审理主任在决定通知中未审查申请人是否符合所请求的EB-2分类的资格。然而，审理主任在2022年3月21日发出的补件通知（RFE）中认定，申请人已履行其举证责任，证明其“符合持有高级学位的专业成员的资格”。

针对补件通知的回复中，申请人提交了一份“最终陈述”，表明其打算担任一家将在佛罗里达州设立为专业有限责任公司的新的律师事务所的管理合伙人和首席律师。申请人表示，其事务所“将为美国境内投资的公司提供国际税务和法律咨询”，以及“国际税务和法律教育与培训”。他进一步解释：

我的公司将作为一家国际税务和法律咨询事务所，以税务高效的方式构建巴西和其他外国对美投资以及美国对巴西和全球的投资，同时考虑到即将到来的全球税务新格局以及[经济合作与发展组织（OECD）]支柱提案。服务将包括对进入美国的外国境内交易和美国对外出境交易的商业结构和策略进行税务规划。这将连接拉丁美洲潜在的投资机构并促进新的经济联系。

申请人提交了一份商业计划书，其中包括行业与市场分析、商业策略、财务预测与预估，以及对公司拟提供的服务和人员的说明。关于未来人员配置，该商业计划书预计申请人的新公司将在运营的前五年雇用49名员工，创造245个间接就业岗位，缴纳税款超过869000美元，并在第一年实现总收入1.334百万美元，到第五年达到4.327百万美元。在一个题为“对美国的重要性”的章节中，商业计划书称该公司的贡献将包括“持续且永久地创造财富”，这将导致“资源永久性地注入经济”。商业计划书中提到的其他预期益处包括：“强化律师事务所行业，该行业对美国经济至关重要”；“改善民众的生活质量”；以及通过吸引外国投资改善客户公司的财务业绩。

B. 实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项要求，即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 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国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

记录包括关于法律职业、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。2019年IBISWorld关于“美国律师事务所”的行业报告指出，“随着经济持续增长，对法律服务的需求有所增加”，并指出“新的法律和法规，特别是金融法规，……将有助于律师事务所的收入，因为企业难以遵守新标准。”2018年“法律行业展望”提到传统律师事务所中年轻、高潜力律师人才库不断萎缩，以及越来越多的合伙人级别律师接近退休，而提交的一篇媒体文章将“无法招聘到足够合格的专业人员”列为“所有行业增长障碍”，包括“法律部门”。

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所起的作用，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。记录中还包含有关美国-巴西经济和贸易关系、在巴西和拉丁美洲开展业务的财务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。该证据支持申请人的主张，即其拟作为国际税务和法律咨询服务领域的企业主和执行合伙人从事的工作具有实质性价值。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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甚至全球影响。 ”同上。

我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他实质性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。 ”同上，第890页。在上诉中，申请人主张其拟议事业将对服务不足和利用不足的区域经济产生实质性经济影响，并指出其公司的初始和未来地点将位于美国小企业管理局指定为“ HUBZone ”的地区。4
申请人表示其初始营业地点位于佛罗里达州I I（以及计划在l~---------~~的未来地点）将位于指定的HUBZone内。关于企业拟议地点，申请人指出HUBZone是历史上利用不足的商业区，位于合格的人口普查区、收入或失业标准低于特定门槛的县，或印第安保留地内的土地，但未说明其企业将位于其中哪一类，也未说明其打算让企业参与SBA的HUBZone计划。此外，申请人商业计划中包含的一张地图显示，l I只有部分区域位于指定HUBZone内。由于他未提供其拟设公司的具体实际地点，也未提供任何证据表明其打算在特定地点购买或租赁办公空间，他未能证明其公司将在一個或多个经济萧条地区开设地点。

此外，即使企业实际位于经济萧条地区，申请人商业计划中包含的直接就业、间接创造就业和收入预测也缺乏显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释。最后，尽管商业计划预测公司在五年内在三个地点雇用多达50名工人，但申请人未能证明，在所称三个HUBZone地区中的任何一个，劳动力队伍的这一增加将具有足够重要性以达到国家重要性的水平。基于这些原因，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力，或具体拟议事业将通过就业水平、商业活动、贸易或相关税收为地区

4 根据HUBZone计划，美国政府寻求在历史上利用不足的商业区推动小企业增长，目标是每年至少将3%的联邦合同金额授予HUBZone认证公司。见“ HUBZone Program, ” https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program。

或其人口带来实质性经济利益。

申请人还提交了与美国律师事务所及法律服务市场相关的行业报告，其中提到对经验丰富的年轻法律专业人员的需求日益增长，以及随着更多律师达到退休年龄可能出现即将到来的劳动力短缺。然而，他并未证明其拟开设办公室的地区在法律服务方面供给不足。事实上，所提交的IBIS World报告表明，佛罗里达州、德克萨斯州和纽约州拥有美国全部律师事务所的25%。虽然他表示打算在五年内雇用10名律师，并为其事务所的法律服务团队雇用更多专业人员，但记录并未确立其事业对该领域任何即将到来的劳动力短缺具有重大影响潜力，也未确立其事务所预计的4.3百万美元收入有潜力对这个331十亿美元的行业产生重大经济或其他影响。

申请人进一步主张其拟议事业具有“ 该领域内的国家和全球影响 ”，指出他将通过协助客户进行关键投资、通过外国直接投资促进跨境交易，以及协助美国公司把握海外市场机会和投资，来促进美国公司和美国市场资本量的增长。申请人宽泛地主张，他拥有“ 在美国市场产生信心 ”和帮助“ 发展国家 ”的经验和能力。

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意图为公司和个人客户提供有价值的法律和税务相关服务，但他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水平。他特别强调外国直接投资是美国政府倡议的重点，因为其在确保美国经济增长和繁荣方面发挥关键作用。然而，他未证明其新设的中小型律师事务所将如何对美国经济中的外国直接投资产生可证明的影响，根据提交的美国商务部SelectUSA项目的一份出版物，该投资在2018年达到253.6 billion美元。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造跨境金融倡议，但他未证明，例如，其事务所提供的法律和税务服务的预期影响将占法律或金融服务市场的显著份额，或提供关于可能产生的外国直接投资金额的预测。

申请人负有举证责任，证明其拟议事业的经济影响是“ 实质性的 ”。他未提供具体计划、间接经济利益的预测或其他足够证据，以解释其具体公司活动将如何在该领域产生更广泛影响并达到国家重要性的水平，或公司活动将如何影响公司及其客户之外的领域。因此，记录未能显示申请人拟议事业对美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。

我们还考虑了与申请人拟在其领域从事的教学和研究活动相关的证据。申请人的商业计划表明其公司将提供国际法

和税务方面的教育，通过培训、研讨会和讲座进行。他提交了几位巴西律师的信函，这些律师表示他们将专门投资于申请人的教育事业。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未能显示申请人拟议的教学活动将充分扩展到其客户之外，以在与国家重要性相称的水平上更广泛地影响法律领域或税务和金融服务行业。

关于其研究活动，申请人提交了一封来自担任其S.J.D.学位指导教师教授的的信函，该学位预计完成日期为2025年。该教授指出，申请人正在研究“一个新颖且相关的国际税法主题”，并表示他预计其最终论文将产生“国际税法领域有影响力的讨论”，这将“促进辩论并推进国际税法和政策的讨论”，并“为美国纳税人提供实用的税务策略”。然而，没有足够支持以认定申请人的最终论文可能被广泛传播、导致其研究领域取得重大进展，或确立更大领域或行业对其研究活动表现出达到国家重要性水平的兴趣。

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高级学术资格，以及其精通巴西和美国法律及商业环境这一事实。案卷中包含大量支持其教育和就业经历的文件，包括其同事以及现任和前任教授的来信。申请人在学术和职业生涯中获得的专业知识固然重要，但其涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟议事业转向外籍人士”。同上。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。关于某一具体拟议事业所主张的国家重要性，不能依据申请人的过往成就来推断，正如不能依据关于某一特定领域或行业重要性的笼统主张来推断一样。

我们还注意到，申请人提供了一封来自I I大学法学院的教授的专家意见信。在论述Dhanasar框架的第一项要件时，该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。她指出，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”，因为他是“一名完全合格的美国和巴西律师及税务律师，对巴西和美国的法律和财政状况拥有广泛知识”。该教授得出结论称，申请人的工作将“处于具有实质价值和国家重要性的领域”。然而，她并未论述其商业计划、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法律和税务咨询服务这一更广泛领域的影响。相反，该信对Dhanasar分析第一项要件的大部分讨论，仅仅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。

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性意见。Matter of

Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍人士的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家来信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)（讨论了专家证词可能因相关性、可靠性及整体证明价值而被赋予的不同权重）。在此，专家意见信的许多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。

基于上述理由，证据未能确立拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。

III. 结论

申请人未能确立其可满足适用于国家利益豁免申请Dhanasar分析框架的第一项要件。由于所认定的拒绝理由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满足Dhanasar分析框架第二项和第三项要件以及是否作为裁量事项值得获得国家利益豁免的任何上诉论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对其裁定结果而言并无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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未能确立其满足Dhanasar框架的第一项要件，我们认定其未能确立有资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。