OCT242024_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：34775177 日期：2024年10月24日

对内布拉斯加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，并寻求豁免附加于该分类的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。现该事项依据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，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其为高级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)(A)条。

高级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，加上在专业领域五年逐步积累的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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行使自由裁量权，豁免“ 符合国家利益 ”的职位offer要求。该法第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)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）可作为自由裁量事项，[1] 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟从事的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，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

Dhanasar第一项要件——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。在确定拟从事的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。

记录显示，申请人打算在美国作为公司治理领域的法律从业者工作，特别侧重于环境、社会和治理（ESG）[2] 事项。最初，申请人声称其“事业侧重于在美国倡导公司治理行为对ESG问题的重要性，倡导美国资源的高效利用，并构建促进美国公民福祉的创新框架。”在回应审理主任要求补充证据（RFE）、要求提供与拟从事事业有关的更多信息时，申请人澄清其打算为一家总部位于美国的全球律师事务所工作，以“将[其]在ESG方面的公司法律专长应用于开发创新法律框架，引导企业走向可持续和负责任的实践”，目标是“增强美国竞争力、吸引有道德的投资人、促进碳足迹减少，并推动长期经济增长和社会稳定。”申请人主张其事业将有助于减缓气候变化、经济增长与稳定、社会稳定与道德投资以及国家安全。

为支持其事业，记录中包含多封推荐信、一封专家意见书、若干与ESG事项、气候相关财务报告以及政府和消费者对推动ESG倡议的兴趣有关的行业文章、报告和政府出版物。此外，申请人还提供了与其雇主在ESG事项咨询方面的工作有关的文章，以及与其在该律所任职有关的信息。[3]

[1] 参见 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）。

[2] 申请人将ESG定义为“一种超越财务考量的框架，帮助利益相关者评估公司如何管理与社 会和环境变化相关的风险和机遇，[其]主要目标[]是通过优先考虑风险管理和利用机遇来创造长期价值。”

[3] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

经审查记录，审理主任认定，虽然申请人确立了其事业的实质价值，但记录未能证明拟从事事业的国家重要性。具体而言，审理主任认定拟从事事业过于模糊，无法证明其国家重要性，且未能证明申请人作为公司法律从业者的工作将对其领域产生超越其雇主和潜在客户利益的更广泛影响。虽然审理主任承认法律领域和ESG倡议总体上对美国及其经济具有重要意义，但审理主任认定申请人未能证明其具体事业如何达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。此外，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 提供实质性的积极经济影响。

在上诉中，申请人总体上不同意审理主任的结论，主张其“法律框架直接填补了ESG合规和报告方面的关键空白”，并主张记录中的证据确立了其符合所请求国家利益豁免的资格。申请人还主张，审理主任关于其事业过于模糊的认定是错误的，因为记录证明其具体事业将包含三项主要行动：运用其在ESG方面的专长开发创新法律框架；引导企业走向可持续和负责任的实践；以及增强美国竞争力。因此，申请人主张，通过填补ESG方面的关键空白，该事业有助于国家利益，确保美国在道德商业实践方面保持领先地位。申请人还主张，记录中的证据，主要是关于ESG合规的研究报告以及公司律师在解决ESG合规问题中的关键作用，确立了其事业的具体性质及其更广泛的影响。

经重新审查，本办公室同意，虽然记录确立了申请人事业的实质价值，但申请人未能证明拟从事事业具有国家重要性。申请人的上诉主张主要依赖于ESG和公司法律领域总体上的重要性，而非其具体事业的预期影响。但在Dhanasar中本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找更广泛的影响”，并指出“[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。本办公室还指出，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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 at 890。

尽管申请人在记录中的陈述反映其打算为潜在客户提供有价值的法律服务，并主张这些客户将包括若干《财富》500强公司，但记录未能证明其工作将对该领域产生超越其雇主和客户潜在利益的更广泛影响。在上诉中，申请人援引与ESG合规有关的文章、行业报告和政府出版物，以及其雇主服务于顶级金融和保险公司的证据来支持其主张。但这些文章并未讨论申请人的具体工作，也未 otherwise 证明其工作

将对该行业产生更广泛的影响。相反，这些证据支持该事业的实质价值。

并且，尽管申请人声称，通过帮助其潜在客户应对复杂的监管框架并优先处理ESG事项，他们的工作将广泛影响国家倡议，包括减缓气候变化、经济增长与稳定、社会稳定与道德投资，以及国家安全和公共卫生，但他们并未解释或提供证据支持其具体工作将如何对这些倡议产生有意义的影响。其事业与联邦倡议的一致性或许能说明该事业具有实质价值，但并不能确立该具体事业的潜在预期影响。相反，记录反映，申请人工作的预期影响将仅限于其雇主和潜在客户。例如，申请人并未证明他们为潜在客户开发的任何创新法律框架会以其他方式对该领域产生更广泛的影响。而且，由于他们未描述其打算开发的创新法律框架，我们无法确定其工作是否会带来与该领域类似于Dhanasar案中所设想的“ 改进的制造工艺或医学进步 ”相当的改进。Dhanasar at 889。未指明该领域具体影响的笼统结论性陈述几乎没有证明价值。See e.g., 1756, Inc. v. US. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。在Dhanasar案中，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。Dhanasar at 893。在此同样，我们同意审理主任的意见，即记录未显示申请人的拟议事业能够充分延伸至其雇主或客户之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域。

同样，尽管我们已审阅了记录中的专家意见书，但我们认为其在确立申请人具体事业的国家重要性方面几乎没有证明价值。例如，B-O-女士的来函就“ 环境、社会和治理（ESG）实践在美国的重要性 ”提供意见，但该函并未确立申请人具体工作的更广泛影响，而主要聚焦于ESG实践和法律从业者整体的重要性。例如，撰写人指出申请人的事业“ 与更广泛的国家利益相一致，包括促进经济增长、增强全球竞争力以及保障公共卫生与安全 ”，但他们并未指明申请人的工作将以与国家重要性相称的水平影响这些倡议的方式。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最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持请愿的专家来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)（讨论可根据相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

多封推荐信亦未确立申请人工作的预期影响将对其领域产生与国家重要性相称的更广泛影响。尽管我们认可申请人拥有成功的职业生涯，在美国求学期间参与了ESG事项的研究，并为前客户提供了关键建议，但申请人的专业知识和成功记录属于Dhanasar第二项要件下的考量因素，

该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上”。Id. at 890。此处的问题在于申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。我们认定他们未能证明。

在上诉中，申请人还主张，针对审理主任的补证通知（RFE）提交的证据已确立，像申请人这样的企业法律从业者在指导公司遵守环境可持续标准方面需求旺盛，但这并不能确立其具体事业的国家重要性。国家利益豁免并非旨在解决劳动力短缺问题。仅凭对合格专业人员的需求，并不能使单个法律从业者的工作在Dhanasar先例裁决下具有国家重要性。申请人的若干国家重要性主张可合理地适用于该领域中任何对其客户运营产生积极影响的企业法律从业者，但国会并未就该职业在职位offer和劳工证要求方面提供一揽子豁免。

我们还同意审理主任的结论，即记录未确立申请人的事业“具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区”。See Dhanasar at 890。尽管记录讨论了ESG合规和可持续实践的集体经济影响，但申请人未证明其工作将如何产生Dhanasar案中所讨论的重大经济利益。尽管任何基本经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未证明其事业将在与国家重要性相称的水平上产生积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述所有理由，证据未能确立拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例裁决第一项要件所要求的。

III. 结论

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格和上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出裁决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触及替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。