OCT302024_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：34367844 日期：2024年10月30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，一名财务经理和律师，寻求作为持有高级学位的专业人士的就业第二优先（EB-2）移民分类，以及对此分类所附的工作邀请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)。

内布拉斯加服务中心主任拒绝了该申请，认定尽管申请人符合作为持有高级学位的专业人士的分类资格，但他未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。此事现根据8 C.F.R. § 103.3 提交至我们进行上诉审查。

申请人负有举证责任，需通过优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对此事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

要符合 underlying EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明他们是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了 underlying EB-2 分类的资格，他们必须随后证明他们值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。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）可以作为自由裁量事项，1 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 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）的行列，结论是 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上是自由裁量的）。

- 拟议的事业具有实质价值和国家重要性；
- 个人有能力推进其拟议的事业；并且
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。因此，在上诉中需要确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，实质价值和国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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，我们考虑其潜在的预期影响。同上，第889页。

在支持申请提交的自传陈述中，申请人表示他打算在美国担任财务经理和律师，并指出他在美国和阿尔巴尼亚法律方面的国际背景将“有利于美国的金融行业和自由市场经济”。他表示打算在美国作为独立承包商工作，并声称他“已经收到一些美国公司的兴趣，他们希望[他]作为财务经理和律师签订合同”。

初始提交的文件还包括申请人的学术资格证明副本和支持其资格的推荐信。

主任发出了补件通知（RFE），指出初始记录不足以证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。主任要求提供申请人拟议事业的详细描述，以便根据 Dhanasar 框架评估其国家利益豁免请求。

在回应中，申请人省略了最初声称的寻求与美国公司签订财务经理和律师合同的提及，而是提交了一份商业计划，表明他打算在美国成为持牌律师后开设自己的律师事务所。商业计划书陈述如下：

通过创建一家专门从事商业艺术法的律师事务所，[申请人]将在市场中找到一席之地，并为艺术行业的特定领域提供量身定制的法律服务。这种有针对性的方法将吸引国内外客户，他们寻求专业法律顾问以应对艺术界的复杂性。

此外，[申请人]计划扩展其律师事务所，从三名律师开始，标志着创造就业和经济增长。通过雇用专门从事知识产权和资产管理的律师，[该所]为客户提供全面的服务，促进创新，保护知识产权，并促进艺术市场的增长。[申请人]将贡献其在合同和商业交易方面的专业知识，而另外两名律师将专注于知识产权和资产管理。这种独特的专业化将吸引国际艺术家、收藏家和商业机构在美国寻求法律顾问，最终刺激经济活动并产生收入。这种扩展不仅有利于该所的客户，也有助于美国经济的整体增长。

申请人声称，由于艺术界是一个全球性行业，他的律所将通过吸引外国投资者到美国艺术市场来产生积极的经济影响。他进一步表示，他的律所将通过为艺术家和国际合作营造支持性的法律环境来促进文化交流和外交。最后，他声称他的律所将在保护艺术家和创作者的知识产权方面发挥重要作用。

申请人还提交了一份意见书、额外的推荐信，以及一份似乎是申请人撰写的手册副本，但未附英文翻译。

在拒绝申请时，主任认定申请人未能证明其事业具有实质价值或国家重要性。具体而言，主任认定申请人未能证明该事业具有雇用美国工人的重大潜力、将为美国带来实质性的积极经济影响，或者拟议事业对美国经济产生的利益将达到 Dhanasar 框架所设想水平。主任进一步认定记录未满足第二和第三项 Dhanasar 要件，如所要求。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第888-91页。

在上诉中，申请人主张他通过优势证据确立了其拟议事业的实质价值和国家重要性，并且主任的决定是错误的，因为它忽略了证据并错误陈述了事实和法律。申请人进一步主张主任错误地未考虑初始提交和回应补件通知时提供的全部证据。

关于此事的证明标准，申请人必须通过优势证据证明他满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须证明他所声称的“ 更有可能 ”或“ 可能 ”是真实的。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，USCIS 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，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

初步而言，我们注意到申请人的拟议事业对于该事业是否具有实质价值和国家重要性至关重要。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889-90页。USCIS

法规明确要求申请人在提交申请时确立所寻求福利的资格。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更以使有缺陷的申请符合 USCIS 要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

尽管审理主任并未提出，但申请人在回应补证通知时引入了一项新的拟议事业，而非证明初始申请中所述拟议事业具有实质价值和国家级重要性。申请人新提出的计划是成立自己的律师事务所，专门从事商业艺术法和知识产权领域，该计划描述了关于拟议事业的一系列新事实，且是在申请日之后提交的，因此不能追溯性地确立资格。据此，我们认定申请人对拟议事业作出了不被允许的重大变更。如果对初始批准请求作出重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，在上诉中，我们将审查记录是否表明其初始拟议事业——为美国实体担任财务经理和律师——具有实质价值和国家级重要性。我们认定其不具有。

如初始所述，申请人打算作为独立承包商工作，为对其工作表达了兴趣的美国实体提供财务经理和律师服务。申请人未提供其将于何时担任这些角色的时间表，且尚不清楚获得上述任一领域的职位即为拟议事业，抑或拟议事业涉及申请人同时或先后履行这些角色。总体而言，我们关于拟议事业的信息不足，无法据此判定其是否具有实质价值，因为申请人的拟议事业未被清晰界定。因此，我们同意审理主任的认定，即申请人未提交有说服力的证据以支持实质价值的认定。申请人负有举证责任，既须依Dhanasar框架积极确立资格（实质价值为其中一环），又须以优势证据标准确立其资格。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在判定国家级重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、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 ”。参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，且“ 一项事业可能具有国家级重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家乃至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人之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级重要性。 ”同上，at 890。

我们同意审理主任的认定，即申请人未提供充分的文件或解释，说明其拟议事业如何具有国家级重要性。国家利益豁免的目的并非为申请人提供求职或推进其个人职业生涯的机会，同时仅对国家产生附带性利益。除获得美国公司或律师事务所的职位或合同工作（作为财务经理或律师）之外，其拟议事业具体涉及什么仍不清楚。此外，我们不知道他

是否打算履行其所描述的两项职能，抑或仅担任所确定职位中的一项。在Dhanasar中，我们认定申请人必须指明“外国人拟从事的具体事业”。参见同上，at 889。虽然该事业可能包括上述职位中的一项或两项，但我们认定申请人未提供具体或一致的拟议事业活动，以致我们无法判定其国家级重要性。

在整个记录中及在其个人陈述中，申请人援引其背景、教育、语言能力及其领域内的经验。然而，申请人在其领域内的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移至外国人本人”。同上，at 890。此处的问题是，在Dhanasar第一项要件的第二个考量因素下，其拟从事的具体事业是否具有国家级重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。

申请人主张其拟议事业具有国家级重要性，因为“凭借[其]独特背景，[他]在广泛的法律领域拥有深入的知识和经验，以及在阿尔巴尼亚和美国成功处理复杂法律案件的扎实实践经验。”申请人还援引美国劳工统计局《职业展望手册》中关于律师的职业前景，指出法律职业的前景乐观。虽然该出版物提供了有用的背景信息，但在本案中价值有限，因为申请人的具体拟议事业仍不清晰。此外，在判定国家级重要性时，相关问题并非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”。同上，at 889。在此，申请人未证明其在所确定的一项或多项角色中的个人就业将如何以符合国家级重要性的方式更广泛地影响美国经济。

在申请人拟议事业可被理解的范围内，我们认定其未证实其在法律行业的具体工作将如何积极影响经济。具体而言，一名财务经理或律师将如何引发重大积极经济影响，未获解释。假设申请人同时或选择性地追求其初始事业，即担任财务经理和律师，其未提供充分信息说明其工作如何达到国家级重要性的水平。虽然此类事业可能影响其所协助的个人客户或其所提供服务的雇主，但该工作的国家级重要性未获充分解释或证实。同样，在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家级重要性的水平，因为其不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，且在审查证据时未适用正确的举证标准。为支持此主张，他主要依赖此前提交的证据和论证。我们承认申请人的上诉主张，但仍认定记录中的文件不足以确立

Dhanasar分析框架第一项要件所要求的拟议事业的国家级重要性。2

尽管申请人提交了法律领域其他人的推荐信，但没有任何作者讨论初始所述的申请人拟议事业。相反，作者主要关注申请人的过往工作经验和学术成就。例如，虽然申请人提交了其前教授在I_____法学院出具的推荐信，但该教授未讨论申请人的事业，而是主要关注申请人在其指导期间作为学生的过往成就和成绩。我们还注意到申请人一名前同事的来信，其中讨论了申请人在他们合作开展的一个项目上的贡献。虽然该写信人赞扬申请人作为法律顾问对该项目的贡献，但他未涉及申请人的拟议事业。相反，该写信人讨论了申请人此前促进在马其顿建立小型手工艺工厂的志向及其赋权女性企业家的奉献精神，而在此处，摆在我们面前的问题是申请人担任财务经理和律师的拟议事业是否具有国家级重要性，上述内容的相关性并不清楚。

申请人还提交了_____法学院一名教授的咨询意见。该教授的来信大体讨论了申请人的资格，并主要关注其在美国成立自己律师事务所的意图。如上所述，这一在回应补证通知时首次提出的拟议事业构成对申请人初始拟议事业的重大变更，我们不会在上诉审查中予以考虑，因为申请人不得对已提交的申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。因此，该教授关于申请人成立自己律师事务所之事业的评论几乎没有证据价值。

尽管该教授讨论了申请人的资质，以及法律行业的重要性和对法律专业人士日益增长的需求，但该咨询意见并未讨论最初拟议的事业或其国家重要性，而是侧重于申请人的新事业以及法律领域的一般重要性。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，我们将不予采纳或给予其较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见书并非资格的推定证据。Id. 在此，该咨询意见的证明价值很小，因为它并未实质性地涉及最初所述的拟议事业的具体细节以及为何其具有国家重要性。

在上诉中，申请人称其拟议企业将创造就业并惠及更广泛的美国经济，并提交了支持该主张的新证据，包括该企业截至2026年的财务预测。申请人还重新提交了其商业计划，并主张审理主任在裁定实质价值和国

2 尽管我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

家重要性时未充分审查其商业计划。然而，如前所述，申请人在回应补件通知时首次提交的关于设立和指导一家新公司的计划，构成对最初所述拟议事业的重大变更，因此将不予考虑。即使我们考虑这一新的拟议事业，证据也不足以表明该事业的潜在预期影响具有雇用美国工人或其他积极经济效应的可能性，从而达到国家重要性的水平。

由于申请人未表明其打算从事其最初的事业，且由于其未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，他未能证明该事业具有实质价值和国家重要性。因此，我们无法认定其满足Dhanasar框架的第一项要件。由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其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出裁决所不需要的问题作出认定"）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能以优势证据标准证明其满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。