AUG102023_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：28015518 日期：2023年8月10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）

申请人是一名律师，寻求被归类为科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求获得国家利益豁免。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，酌情批准此项对所需工作邀请（并因此对劳工证）的豁免。

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

要获得国家利益豁免资格，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。

一旦申请人证明其符合EB-2资格，其随后必须证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 国家利益 ”一词，但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，USCIS可以酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任未就申请人是否符合特殊能力人士资格作出任何认定。相反，该决定仅涉及申请人获得国家利益豁免的资格。因此，上诉中需要考虑的问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

申请人在1986年至2018年间在巴西担任过多个职位，2018年其作为F-1非移民学生的F-2配偶进入美国。除从事法律工作外，申请人还曾担任“……一家客运公路运输公司的管理合伙人”；一家提供货运支持服务的公司的“负责人力资源的合伙人”；“……一家场地租赁公司的合伙人”；以及一家“咨询服务”公司的创始人。2018年抵达美国后，其于2018年和2019年担任“……佛罗里达州一家玻璃和幕墙清洁公司的财务主管兼合伙人”。2

申请人对拟议事业的描述在本程序中并非完全一致。在申请表格上，申请人表示其寻求以律师身份就业。随申请提交的一份陈述表明，申请人“打算推进其作为司法重整专业律师的职业生涯，并利用其在司法重整方面的丰富经验进行发展、实施和提供咨询。[申请人]将向美国私营和公共部门的中小型公司提供服务。”申请人的简历详细说明了其在巴西参与“企业破产重组”的情况，代表债务人和债权人双方。

在补充证据请求（RFE）中，审理主任要求提供有关申请人拟议事业的更多细节。作为回应，申请人表示其“将成立一家专注于商业咨询的公司，优化客户的运营，并协助濒临破产的中小型公司复苏。”申请人为此公司提交了一份商业计划书，并表示新公司将雇用“律师、会计师、公司管理人员和营销人员”，以“分析客户现有的业务运营，找出需要改进的问题领域，制定改进计划，并帮助客户实施该计划。”

申请人表示其“拟议事业并未改变……为回应本局RFE而提交的商业计划书并未废止或修改[申请人]的拟议事业。”但该商业计划书强调“管理咨询”而非法律执业，而后者曾是申请的最初重点。商业计划书的“行业与市场分析”部分讨论的是“管理咨询”而非法律执业，且商业计划书的“服务”部分

2 作为F-2非移民，申请人未获准在美国工作。参见 8 C.F.R. § 214.2(f)(15)(i)。

表明该公司将提供“行政咨询”和“行政协助”。

商业计划书将申请人称为公司的“首席法律顾问”，其关于申请人预期职责的讨论表明申请人“将履行行政职责”并“提供任何必要的培训”。但并未明确其将从事法律执业。

商业计划书中描述的公司与申请人对拟议事业的最初描述有一定关联，因为其涉及帮助公司应对破产程序或完全避免破产，但这与申请人最初描述的内容并不相同。

申请人在回应RFE时的陈述还讨论了拟议事业的一个全新要素，涉及向寻求与拉丁美洲（尤其是巴西）进行贸易的公司提供咨询。申请人表示，“其多元文化的法律知识……必将通过掌握多个司法管辖区和目标市场的合规要求来协助美国公司和投资者，特别是那些他们认为具有挑战性的市场，如拉丁美洲。”商业计划书完全未提及国际贸易，申请人对其拟议事业的最初描述也未提及。

从法律向管理咨询的重点转移以及关于跨境贸易的新主张，均代表对最初描述的拟议事业的重大变更。申请人不得对已提交的申请进行实质性变更，以试图使明显存在缺陷的申请符合USCIS的要求。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。

A. 实质价值与国家重要性

Dhanasar第一项要件——实质价值与国家重要性——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，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任对拟议事业实质价值的讨论仅限于指出申请人提交了一封来自“I_____大学市场营销副教授”的信函，该教授认为申请人符合Dhanasar分析框架。审理主任指出，“该信函并不免除申请人以独立的书面证据证明资格的义务。”但审理主任未就拟议事业是否具有实质价值作出任何认定。

否决决定是不完整的，因为审理主任未就实质价值或申请人是否符合underlying EB-2分类资格作出认定。然而，这些遗漏并不妨碍本办公室对申请的实质问题作出决定，因为审理主任确实对拟议事业的国家重要性作出了决定。该决定本身即足以确定上诉的结果。

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。例如，一项事业可能因其在某一特定领域具有国家甚至全球影响而具有国家重要性，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。但本办公室并非仅从地理角度评估预期影响。相反，本办公室寻求更广泛的影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

最初，申请人提交了关于破产及其经济影响以及律师全国就业前景的信息。但问题不在于司法重整与破产法的整体全国重要性，也不在于美国所有破产案件的总影响。相反，申请人必须证明其具体拟议事业具有全国重要性。

部分背景材料涉及个人破产（记录材料称之为“ 第7章或第13章破产 ”），而非“ 第11章 ”企业破产。由于申请人明确表示其打算向企业提供服务，他未能证明有关个人破产的信息具有相关性。

申请人还提交了关于某些农村地区本地律师短缺的证据。申请人居住在佛罗里达州[已隐去]的郊区，随申请提交的“ 个人计划 ”未表明有任何在农村地区执业的意图。申请人未解释其就业将如何对其专业领域内律师短缺产生重大影响。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出，申请人必须证明其具体事业的重要性，而非“ [其]将从事的领域、行业或职业的重要性 ”。作为回应，申请人称其“ 工作具有可感知的更广泛影响，因为其结果被广泛传播给法律市场中的其他专业人士。事实上，作为一名长期成功的会计师[原文如此]，[申请人]确保其工作会受到关注。 ”申请人未作详细阐述，且他并非会计师。

申请人还称，“ 申请人工作的广泛影响……无疑使其区别于普通律师。 ”申请人未就此点展开阐述，而是讨论了其资历和经验，例如称其为“ 多学科团队协调员，拥有丰富经验和动力来领导不同专业领域的专业人士团队 ”，并且他“ 在战略规划与管理及商业计划的制定方面拥有丰富经验，主要面向新企业和处于危机中的公司。 ”申请人未解释这些细节如何确立其所声称的“ 可感知的更广泛影响 ”。

如上所述，对补件通知的回应包括一份“ 管理咨询 ”公司的商业计划，该公司专注于“ 向考虑申请第11章破产的中小型公司提供咨询服务 and 协助 ”。商业计划表明，申请人的“ 公司将在全美范围内帮助中小型公司 ”，但这一宽泛陈述与商业计划的具体主张相冲突，后者称“ [t]公司的扩张计划包括在运营的前四年将服务范围扩展至 ”佛罗里达州中部和南部的11个县，“ 并在第5年扩展至[已隐去]加利福尼亚州。 ”

商业计划描述了申请人为其部分过往客户所做的工作，但未解释更广泛的利益。商业计划引用了关于美国中小型公司的一般统计数据，但这些信息并未记录申请人拟议事业可能产生的影响。

在创造就业方面，商业计划引用了“ 经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数 ”，表明“ 公司和企业管理领域的100个直接就业岗位……总共产生283.1个间接就业岗位。 ”根据这些数字，商业计划称：“ 由于[申请人的公司]到第5年末将创造21个直接就业岗位，同期间接就业岗位总数……将达到59个。 ”

除EPI数据外，商业计划还表明，“ 佛罗里达州管理咨询服务 ”的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数预测“ 第5年就业的最终需求影响相当于409个就业岗位 ”。申请人未处理或解释EPI与RIMS II数据之间的显著差异。此外，根据商业计划，除申请人外所有员工均为兼职。申请人未证明兼职和全职工作的乘数相同。

我们注意到，RIMS II数据涉及“ 管理咨询服务 ”，而EPI数据涉及“ 公司管理 ”。因此，两组数据似乎涉及相关但不同的业务，二者似乎均与申请人最初声称其打算作为“ 律师 ”工作的主张不太吻合。即便如此，EPI和RIMS II数据适用于广泛的业务类别，而非具体针对申请人的拟议事业。一般统计数据不能说明为何申请人的拟议事业使其有资格豁免通常适用于其预期职业的法定工作邀请要求。正如审理主任在补件通知中所说：“ 在确定全国重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，USCIS必须关注‘ 外国人拟从事的具体事业 ’。参见Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。 ”

商业计划引用了申请人“ 愿意将其技能和知识转移和传播至美国市场 ”，但未提供具体细节以证明申请人分享其知识的意图具有全国重要性，而非仅仅培训少数兼职员工。此外，商业计划还表明，申请人的公司“ 将致力于雇用具有多年行业相关经验的高技能个人 ”，而非需要依赖申请人学习必要技能的个人。

除商业计划外，申请人称其“ 还提议通过为在巴西进行跨境交易或计划进行跨境活动的公司提供咨询，将其活动重点放在美国。 ”如上所述，这一主张未出现在申请人对其拟议事业的原始描述中，也未出现在商业计划中。申请人提供了关于巴西经济和国际贸易总体经济影响的数据，但这些信息并未表明申请人的拟议事业具体将产生超越帮助个别客户的更广泛影响。从事国际贸易的个人不能依法豁免工作邀请要求，因此，表明有意参与此类贸易不足以确立国家利益豁免的资格。

审理主任拒绝了申请，称：“ 申请人未能证明其在本案中的拟议事业足以超越一个组织及其客户，对行业或领域产生更广泛的影响。 ”审理主任还认定，申请人未能证明拟议事业将产生重大经济影响。审理主任认定申请人已满足Dhanasar第二项要件，但未满足第三项要件。

在上诉中，申请人重复了先前的主张，这些主张未能确立Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页所设想的“ 更广泛影响 ”。例如，申请人讨论了小企业的整体重要性，但未表明其拟议事业将如何对其公司客户之外产生重大影响。申请人还称其“ 将影响同行促进巴西与美国之间的跨境交易 ”，但除“ 跨境交易……呈现独特法律问题 ”的一般主张外，几乎未提供细节。申请人就其拟议事业提供了有时相互矛盾的信息，但未提供充分证据表明拟议事业值得国家利益豁免的特殊利益。

申请人已证明向财务困难的公司提供服务使这些公司受益，但未表明其具体拟议事业将在经济或其他方面产生足够影响，以确立Dhanasar下的全国重要性。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其拟议事业满足Dhanasar国家利益测试的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留对其他要件的论证。3

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的全国重要性。因此，申请人未能证明国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

3 参见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25-26（1976）（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。