AUG232022_05B5203 · 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：22022492 日期：2022年8月23日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名法律分析师，寻求第二优先移民分类，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个人，并寻求豁免此 EB-2 分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，但证据未能证明其满足 Dhanasar 三项标准中任何一项的资格要求。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未适当审查每一项证据且在决定中犯错。在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础 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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 职位邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)，规定“ '专业'一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域的渐进经验，应被视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第 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入门最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请框架。在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时予以批准：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家级重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项标准的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。尚待确定的剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立资格。虽然我们未逐一讨论每一项证据，但我们已审查并考虑了每一项证据。1 在申请人于 2019 年 5 月提交的表格 I-140（外籍劳工移民申请）中，他提供了以下信息：

第 5 部分——关于申请人的附加信息
第 11 项。职业：法律分析师

第6部分 - 拟议就业的基本信息
第1节. 职位名称：法律分析师
第2节. SOC代码：23-20112

申请人还在其表格 I-140 上表明其法律分析师职位为全职。在第 6 部分第 3 项要求填写“非技术性职位描述”处，申请人写道：“协助律师调查事实、准备法律文件或研究法律先例。”在随申请提交的支持文件中，申请人对其拟从事的事业描述如下：

1 我们注意到来自高级评估员 [已隐去] 的学术和经验评估，来自 [已隐去] 大学兼职教授 [已隐去] 的意见书，以及来自同事和专业熟人的众多支持信。然而，这些文件均未解释申请人的拟从事事业是什么；相反，它们分别侧重于其基础 EB-2 分类资格、其在 Dhanasar 框架下的资格以及其个人和专业资质与成就。
2 劳工部（DOL）职业信息网络（O*NET）关于标准职业分类（SOC）代码 23-2011.00 的摘要报告对应“律师助理和法律助理”职业。见 https://www.onetonline.org/link/summary/23-2011.00。

• “ 作为法律专业人士，担任外国法律顾问，在跨境、跨国贸易、商业和劳工谈判领域，涉及法律、商业及其他复杂法规和要求，影响美国公司及在美国境外（相对于美国）开展业务或计划开展业务的美国个人在巴西的商业活动和商业成果……[；以及] ”
• “ [帮]助在美国境外（相对于美国）开展业务或计划开展业务的美国公司和个人更好地把握世界最大经济体之一及拉丁美洲最大经济体中的市场机遇；并优化其在巴西运营的财务管理和合规性，大幅降低其责任风险。 ”

在其职业计划和陈述中，申请人将其拟从事的事业描述为 “ 推进我在美国作为法律分析师的职业生涯——代表美国商界支持跨境业务运营 ”，这涉及 “ 提供建议和具体协助，以保护和支持该国的商业运营和商业活动 ”。他预计 “ 全球企业和政府实体可能会寻求我的服务、专业知识和建议，以扩展和改善其在外國市场的业务和渗透…… ”

审理主任发出了补件通知（RFE），告知申请人初次提交时提供的证据未能证明Dhanasar三要素中任何一项已得到满足。在补件通知回复中，申请人将其职业头衔从 “ 法律分析师 ” 改为 “ 法律商业分析师和企业家 ”。虽然仅其职业头衔并不能证明其拟从事的事业已发生实质性变化，但我们注意到申请人并未提及创业是其最初描述拟从事事业的一项特征。补件通知回复进一步称，申请人在美国创建了一家名为I I的新企业，“ 专门专注于与巴西市场和南美洲的外国直接投资（FDI）…… ”

他还表示，他 “ 打算在佛罗里达州以企业家身份经营。他的公司将服务于佛罗里达中部地区，专门从事供暖、通风、空调和制冷（HVACR）系统的项目、安装和维护，并将努力集中于为寻求在拉丁美洲、特别是巴西开展业务的美国实体提供复杂的商业举措，反之亦然。 ”申请人在经营其新公司的同时，表示他可以同时继续支持寻求将财富和商业服务扩展至该国的外国公司和投资者。补件通知回复进一步表明，他计划在开展其新的HVACR业务的同时，协助美国实体在美国与拉丁美洲之间开展跨境活动，吸引外国投资者并帮助其熟悉美国商业环境，以及就巴西和拉丁美洲境内应遵循的最佳实践向美国公司和个人提供建议。此外，申请人将为有兴趣发展和改善与拉丁美洲外交关系的美国公司和政府实体提供商业和法律解决方案。

在一份新陈述中，申请人描述了他的工作，即安装涉及 的空调系统，并帮助美国企业扩展其l I，同时服务于寻求将业务扩展至美国的巴西HVAC公司。在其商业计划中，他将公司的HVACR工作描述为在佛罗里达中部安装和维护HVACR系统，提供系统设计、方案和计算；为新空间和改造空间进行系统安装；

对设备和系统进行日常和定期维护；以及维修和保养设备和系统。

审理主任指出，最初拟从事的事业与申请人在补件通知回复中拟从事的事业非常不同。具体而言，该决定称申请人淡化其作为法律分析师的角色，“转而选择强调其职业中的创业和创造就业要素，这还将涉及某种未明确程度的商业咨询。”审理主任进一步指出，根据补件通知回复，拟从事的事业是担任一家HVACR维护和安装公司的负责人，附带商业咨询和建议。尽管该决定承认申请人的拟从事事业存在一些重叠，但该决定告知申请人这些事业存在实质性不同。因此，审理主任告知申请人，不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter of lzummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。我们同意。

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“外国人拟从事的具体事业”。Dhanasar, 26 l&N Dec. at 889。在此，拟从事的事业涉及广泛多样的服务，且没有明显意图将申请人的重点缩小至某一具体拟从事事业。申请人最初提议全职担任法律分析师，而在补件通知回复中，他提议经营自己的HVACR公司，同时向美国和拉丁美洲公司提供一些商业和法律分析服务。正如审理主任所指出的，申请人未阐明他将花多少时间创办和经营其HVACR业务，相对于提供商业和法律咨询服务。在初次提交中，申请人称其作为法律分析师的拟从事事业将是全职的，而在补件通知回复中，法律分析师职业似乎是HVACR相关活动的次要部分。在补件通知回复中，申请人描述的与他在I-140表上最初所述内容（涉及协助律师调查事实、准备法律文件或研究法律先例）相关的拟从事事业活动即使有也极少。

补件通知的目的是获取进一步信息，以澄清所寻求福利的资格是否已得到确立。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。在回复补件通知时，申请人不得实质性变更拟从事的事业。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立其寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据一套新事实获得资格后予以批准。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 l&N Dec. 248,249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，如前所述，申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter of lzummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项没有记录事实支持的申请。在此，申请人在其补件通知回复中提出了一套在提交申请时未曾阐述的新事实。此外，即使申请人提议在经营其HVACR公司的同时提供一些法律分析师服务，这些服务也不会被视为如最初所述的全职服务。由于申请人实质性变更了其拟从事的事业，我们无法认定其在提交时已确立资格。

在上诉中，申请人几乎未作澄清以回应审理主任的关切，即他描述了两项非常不同的拟从事事业。相反，申请人称他将通过其公司服务于任何需要其服务的公司或个人。然而，根据记录，申请人的服务可能包括HVACR、法律、商业、跨境业务运营、市场与投资、外交关系、贸易和商业、财务管理以及监管合规等。因此，我们认定申请人未明确一项具体或一致的拟从事事业。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟从事事业，以根据Dhanasar分析确定（1）该事业是否同时具有实质性价值和国家级重要性，以及（2）该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未就其拟从事的事业提供一致的信息，我们无法认定其满足第一或第二要素，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

三、结论

记录中的文件未能确立一项一致的拟从事事业。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。根据Dhanasar框架对其资格作进一步分析将无实际意义。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留有关Dhanasar框架下资格的其余论点。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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。