NOV202025_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

案卷编号：40286907 日期：2025年11月20日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人曾在巴西从事法律工作，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益的情况下，可酌情批准此项对所需职位邀请、从而对劳工证的豁免。

SCOPS拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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重新审查。Matter of Christa'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基础EB-2签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的外国人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人确立了基础EB-2类别的资格，则必须进而证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。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，USCIS可酌情[1]批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一及哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 该外国人在推进其拟从事事业方面处于有利地位；且
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人于2004年在巴西获得法律学位，并在该国自2009年起担任律师，直至2014年12月持B-2访问签证进入美国。她在九年多之后的2024年4月提交了I-140表格申请。申请人未主张曾在美国以律师或任何其他身份工作。记录显示，受益人是F-1非移民学生的F-2非移民配偶，而F-2非移民无权在美国接受就业。参见8 C.F.R. § 214.2(f)(15)(i)。

申请人主张同时符合持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的外国人两种类别的资格。本办公室同意SCOPS的认定，即申请人符合持有高级学位的专业人士类别的资格。因此，本办公室无需考虑申请人关于特殊能力的并行主张。

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。SCOPS认定申请人未证明其拟从事事业的国家重要性，且未满足Dhanasar国家利益测试的第三项要件。

A. 拟从事的事业

申请人称其拟从事的事业是在特拉华州设立一家调解服务机构，该机构将“ 提供一系列专业调解服务，针对离婚夫妇和处理家庭纠纷的个人的独特需求量身定制 ”。申请人称其调解服务将“ 为寻求分居的夫妇提供指导和支持 ”，应对“ 现代青春期的复杂性 ”，并“ 与致力于家庭支持的政府机构、宗教组织和社会机构合作 ”。

由于申请人陈述中的不一致之处，拟从事事业的具体重点存有疑问。总体重点在于离婚和家庭纠纷，但申请人还引用了有关企业依赖法律建议和调解的方式的信息。申请人还称其“ 主要目标是吸引巴西客户并帮助他们处理社会冲突 ”。在引用关于美国巴西移民社区的统计数据后，申请人称：“ 法律援助在确保诉诸司法方面发挥着关键作用，确保处于脆弱境地的妇女、儿童和青少年在法律体系中获得充分代理。 ”申请人未充分解释该主张与家庭纠纷调解的关系，而非与这些人群面临的其他法律问题的关系。

随申请提交的商业计划重复了上述部分信息，并称：“ 虽然我们的主要重点将是服务特拉华州的当地社区，但我们也设想将业务范围扩展至更广泛的新英格兰地区。此外……我们计划提供在线咨询，以服务全美国各地的客户。 ”该商业计划未提及任何专门服务巴西移民家庭的重点。

申请人对补证通知（RFE）的回复包括一份修订后的商业计划和一份新的陈述，申请人在其中对拟从事事业作出了若干更改。本办公室将在下文Dhanasar国家利益测试的语境下进一步讨论其中部分更改。申请人必须在提交申请时满足所有资格要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人不得对已提交的申请作出实质性更改，以试图使看似有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。对拟从事事业的提交后更改不能证明该申请在提交时是可批准的。

通过签署I-140表格，申请人在伪证罪处罚下证明其已审阅随申请提交的所有信息，且该信息真实无误。但随申请提交的商业计划和其他材料包含若干不一致之处和异常之处。

该商业计划主要强调离婚和家庭纠纷的调解，但也简要讨论了“ 为寻求高效且具成本效益的冲突解决机制的企业 ”提供调解。该计划有时以现在时提及该调解服务，并具体提及该服务尚未雇用的员工的经验水平。

该商业计划还包含与调解无关的段落。该计划第33页在描述公司营销团队时，反复提及餐饮服务业和“ 烹饪领域 ”。第49页的“ 资本需求 ”表反复将公司名称写为‘ 1 II ~ ’，并表明公司将雇用“ 汽车修理工[和]物流协调员 ”。该计划其他段落第42页提及“ 音乐教育 ”，第47-48页提及“ 科技社区 ”以及公司“ 作为科技行业值得信赖的领导者的声誉 ”。

申请人本人的介绍信对拟从事事业提供了不一致的描述。虽然某一特定段落可能对拟从事事业作了某种详细描述，但总体而言，这些细节无法构成一个连贯、一致的整体。如上所述，该陈述在调解服务是侧重于巴西移民还是更广泛人群方面不一致。

申请人最初称：“ 我设想设立一家家庭律师事务所，为……律师助理创造直接就业机会。 ”两个版本的商业计划包含不同的人员配置预测，两者均未将律师助理列入公司前五年运营预计的职位名称中。如果“ 家庭律师事务所 ”与调解服务是分开的，则其不属于构成申请基础的拟从事事业。

记录中的另一份文件对申请人证据的来源提出了进一步疑问。其葡萄牙语简历副本中显示的日期和雇主与其所谓的英文翻译不符。英文翻译未显示任何担任律师的经历。相反，它表明申请人于2009年至2011年在一家冰淇淋公司担任需求规划分析师；2011年至2012年在一家免税店担任同一职位；2012年至2013年在一家矿业公司担任规划分析师；2014年至2015年在一家药品分销商担任企业财务分析师；2015年至2017年在一家电视网络担任战略规划实习生。

优势证据标准表明，申请人曾在巴西担任律师。因此，简历上信息不一致最可能的解释似乎是，翻译人员无意中提供了属于他人的简历译文，而申请人在提交前未审查其准确性。这一情况并不必然表明申请人存在故意虚假陈述，但确实引发了以下疑问：申请人的其他证据有多可靠，以及申请人在证明其准确性之前对该等证据的审查有多彻底。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持申请而提交的其他证据的可靠性和充分性。参见 Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。2

基于上述理由，我们认定申请人未能充分且一致地描述其拟从事的事业。尽管如此，记录对该拟从事事业提供了足够的一般性概念，使其可以在下文讨论的 Dhanasar 国家利益标准下予以考量。

B. 重大价值与国家重要性

Dhanasar 第一项要件——重大价值与国家重要性——聚焦于外国人拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响和更广泛的意义。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。例如，一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 889-890。

SCOPS 未对拟从事事业的重大价值提出异议，但认定申请人未能证明其国家重要性。我们同意，理由如下。

申请人称其拟从事事业“ 有潜力显著减轻公共资源的压力，尤其是在医疗保健和安全服务领域 ”，并“ 降低精神健康障碍的患病率 ”，同时缓解家庭冲突的其他负面影响。申请人还主张其“ 丰富经验……可以传授给新专业人士 ”。申请人负有举证责任，证明这些有益效果将具有足够的影响和意义，达到国家重要性的水平。

申请人引用了关于离婚和法律费用等一般性主题的统计数据。但关于整个领域的信息并不能证明申请人具体拟从事事业的影响。在一个具有国家重要性的领域、职业或专业中就业，并不必然赋予申请人寻求从事的具体事业以国家重要性。

2 记录显示，尽管申请人在提交时声称拥有马萨诸塞州地址，但申请人在本程序中的所有提交材料均由一家位于华盛顿特区的律师事务所邮寄。记录中未包含 Form G-28, Notice of Entry of Appearance by Attorney or Representative，但一名与该华盛顿律师事务所相关的个人准备了 Form I-290B, Notice of Appeal or Motion。结合申请人证据中的各种异常情况来看，第三方对提交材料的这种参与进一步引发了以下疑问：申请人是否在提交前充分审查了该等材料。

此外，申请人关于其“主要目标是吸引巴西客户”的主张倾向于限制而非扩大其预期客户群的范围以及拟从事事业的潜在影响。申请人引用了各种人口统计数据来解释为何选择[已隐去]作为其服务的运营基地，但她未能证明[已隐去]拥有大量巴西人口。一张显示“2015-19年美国巴西移民首选目的地州”的地图似乎并未突出显示[已隐去]。

申请人还称其“外国法专业知识对美国具有重大价值和国家重要性”，但她未解释“外国法”在美国调解离婚及其他家庭纠纷中发挥何种作用。

申请人提交了曾以各种身份与其共事的人士的来信。这些人士以非常笼统的措辞讨论了申请人的工作，但未解释其拟从事事业将如何具有国家重要性。其中两封信表明申请人打算为非政府组织或其他非营利实体工作。然而，商业计划将申请人的咨询服务描述为营利性企业而非非营利组织。

在一份专家意见书中，[已隐去]的一名教授表示，申请人的拟从事事业“赋能家庭应对复杂问题”，同时“减轻本已不堪重负的司法系统的压力”；“将为广泛的专业人士创造就业机会”；“开发旨在加强家庭纽带和促进健康沟通的教育项目和研讨会”，并“帮助建设更强大、更有韧性的社区”。

该撰写人未解释拟从事事业将如何影响足够多的客户和家庭，从而具有国家而非地方重要性。相反，该撰写人称申请人“将在……具有国家重要性的领域工作”。然而，申请人必须证明事业本身的国家重要性，而非该事业寻求解决的问题或申请人打算执业的领域的国家重要性。

在 Dhanasar 案中，我们认可申请人教授大学课程的意图，但认定其未能证明其教学活动“将对更广泛的 STEM 教育领域产生影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。同样的推理适用于本案。无论家庭纠纷调解这一整体领域多么有价值，申请人都必须证明其具体拟从事事业的更广泛意义。列举家庭纠纷调解的好处并不能满足这一举证责任。

在 RFE 中，SCOPS 认可了申请人的陈述和商业计划，并指出这些材料未显示“她打算提供或执行的服务的范围……如何延伸至利用这些服务的公司或实体的邻近范围之外”。SCOPS 评论道：“量身定制的产品或服务有助于满足组织或客户的特定需求，但就其性质而言，它们并不代表广泛的组织或客户可以轻易采用的普遍适用措施。”SCOPS 补充道：“仅仅在一个重要领域工作不足以证明拟从事事业的国家重要性。”

作为回应，申请人提交了修订后的陈述和修订后的商业计划，改变了拟从事事业的若干要素。申请人还提交了关于法律调解的已发表文章，称这些材料“证明[]拟从事事业的重大内在价值和国家重要性”。这些文章未讨论申请人的具体拟从事事业，因此不能证明其国家重要性。

申请人主张其拟从事事业将“扩大……在美国各地获得……冲突解决服务的机会”，并“成为社会稳定、经济参与和家庭保全的变革力量”。申请人称其拟从事事业“还将提供旨在提升调解行业专业标准的教育举措和劳动力培训项目”。申请人还主张，通过培训新调解员，其拟从事事业将减少工人短缺并创造就业。举证责任仍在申请人身上，证明这些效果将具有足够广泛的意义以显示国家重要性。关于这些目标的一般性主张不能满足该举证责任。申请人未解释其最初描述的拟从事事业将如何创造就业、减少对诉讼的依赖，或产生其他所称效果并达到显示国家重要性的水平。

申请人主张其调解服务“旨在实现广泛的系统性变革。通过公共教育努力、社区伙伴关系以及包括数字编程在内的混合交付模式，[该事业]的服务和方法将触及全国受众”。申请人称其事业的“创新将影响法院、学校、非营利组织和世界各地的家庭处理冲突的方式”。申请人未为其拟从事事业将产生这些效果的一般性推测提供任何支持。申请人声称其事业“将引入一种开创性的冲突解决模式”，但记录中没有任何具体证据表明该模式存在且其有效性已经过检验。

如上所述，申请人在RFE答复中对拟议事业的描述，已在其最初描述的基础上以多种方式发生了变化。在其RFE答复中，申请人称其公司的“服务将由……法律专家、心理学家、社会工作者、教育工作者和人类发展专家提供。”但商业计划原版中的人员配置预测并未显示，其调解服务在运营的前五年内打算雇用心理学家、社会工作者、教育工作者或人类发展专家。

拟议事业发生变化的另一个例子涉及该事业的地理重点。申请人最初称，该调解服务“将总部设在特拉华州，这一选择具有战略意义，因为该州离婚率显著上升。……虽然我们的主要重点将是为特拉华州的当地社区提供服务，但我们也设想将我们的覆盖范围扩展到更广泛的新英格兰地区。”原始商业计划包含同一段落，并附有一张显示特拉华州、新泽西州、[已隐去]和马萨诸塞州的地图。申请人还称，其调解服务“基于严谨的数据分析和市场需求战略性地选择其地点，重点关注人口密度高且明显缺乏调解服务企业的地区。”

在答复RFE时，申请人称其事业的“运营将始于服务不足的地区，例如[已隐去]（DE）、[已隐去]（NY）和[已隐去]（NJ）。”修订后的商业计划不再提及马萨诸塞州或新英格兰，也不再以离婚率作为

选择地点的理由。相反，修订后的计划称：“ 选择特拉华州作为公司总部，是因为其兼具经济振兴潜力、战略位置以及调解行业饱和度低。 ”申请人和商业计划还指出，[已隐去]均包含小企业管理局指定的历史上未充分利用商业区（HUB Zones）。

申请人还提交了评论修订版拟议事业的新信件。如上所述，对拟议事业的重大变更并不能表明该申请在提交时是可获批的。因此，依赖这些重大变更的信件不能证明此前的资格。

即便如此，对拟议事业的变更仍包含若干关于修订后事业将在美国产生的影响和影响力的假设，例如声称他人将采用申请人的调解模式，以及其客户群将增长到足以对民事法院积压案件产生可辨别影响的程度。记录未充分支持这些假设。

在驳回申请时，SCOPS认定申请人未能证明“ 拟议事业的更广泛影响，或解释拟议事业如何涉及上升到国家重要性层面的事项。 ”SCOPS指出，关于某一特定领域重要性的背景信息并不能证明该领域内某一具体事业的重要性。

SCOPS重申其先前的意见，即“ [个]性化定制的服务 ”并非“ 广泛适用 ”。SCOPS还认定，申请人未能充分证实其主张，即其拟议事业将在经济上和其专业领域内产生更广泛的影响。

SCOPS认可申请人对HUB Zones的讨论，但指出HUB Zone指定涉及“ 联邦合同资金的授予 ”。申请人未能有说服力地解释为何将其企业设在HUB Zone内或附近会增加拟议事业的国家重要性。

在上诉中，申请人提交了一位潜在客户和一位潜在投资者的新信件。申请人未解释这些信件如何证明拟议事业的国家重要性。申请人称，潜在客户的信件引用了“ 整合调解和冲突促进服务的价值 ”，但这说明的是调解的一般价值，而非申请人拟议事业的国家重要性。SCOPS认可申请人的潜在服务对个人客户的价值。

我们注意到，该潜在客户是“ 技术、管理软件及数据与分析领域 ”的企业家，而申请人最初描述的拟议事业则主要侧重于离婚和其他家庭纠纷的调解。因此，该信件对本次程序不具实质性。

申请人重复了其RFE答复中的论点，并引用了修订版商业计划，而正如我们先前所指出的，该计划与早先版本的计划存在重大偏离。申请人的论点在很大程度上依赖于“ 调解作为冲突解决工具 ”的整体重要性。这些一般性主张说明了拟议事业无可争议的实质价值，但并未证明申请人具体事业的国家重要性。

申请人主张其调解服务“本质上旨在实现全国范围内的可扩展性和可复制性”。申请人必须以优势证据标准证明资格。关于申请人调解服务潜在增长和影响力的推测缺乏足够的证据支持，无法以此方式满足申请人的举证责任。申请人未提交证据证明存在对采用或授权申请人调解模式的广泛兴趣。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(3), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人关于国家重要性的主张在很大程度上依赖于其在RFE发出后对拟议事业所作的变更。该拟议事业涉及一个具体的商业项目，但申请人对该业务将包含内容的描述有时含糊、不一致且不断变化，而原始商业计划中的重大异常之处对该文件的来源和可靠性提出了疑问。申请人未能有说服力地证明其拟议事业将对接受调解服务的客户之外产生重大影响。

基于上述理由，我们维持SCOPS的认定，即申请人未能证明拟议事业的国家重要性。

C. 处于有利地位以推进拟议事业

Dhanasar第二项要件将重点从拟议事业转移到外籍人士。为确定外籍人士是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

SCOPS未经详细讨论即认定，申请人已证明其处于有利地位以推进拟议事业。我们无需详细探讨此问题，因为上述关于国家重要性的讨论足以确定本上诉的结果。但我们注意到，申请人未表明其有任何在多个地点设立办事处并经营调解服务的过往经验。申请人未证明作为律师的经验足以为此类事业做好准备。创办和经营一家拥有多种职业和专业的多名下属员工的企业，似乎涉及与法律执业有所不同的技能组合。

此外，申请人仅提供了关于其寻求在美国采用的调解模式的宽泛细节。记录并不容易证明该模式已完全开发并准备实施。这一点尤其重要，因为初次提交的材料并未表明申请人的调解服务将涉及一种新的调解模式；该细节是在答复RFE时引入的。

我们还注意到，尽管申请人强调其法律学位和超过五年的律师经验，但记录并未显示申请人自2014年以不允许其接受就业的非移民

身份进入美国以来，曾受雇担任律师、调解员或任何其他职务。3 尽管申请人拥有巴西的法律学位，但记录并未显示申请人曾学习美国法律。在其介绍性陈述中，她承认自己“ 尚未……获得在美国执业的合法授权。 ”因此，记录并未明确支持SCOPS关于申请人处于有利地位以推进其拟议事业的简要结论。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其完全满足Dhanasar国家利益测试的第一和第二项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。由于申请人未能以其他方式证明所寻求分类的资格，我们无需触及并因此保留Dhanasar剩余的第三项要件。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）。

III. 结论

我们同意SCOPS的结论，即申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。因此，申请人未能表明其符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

命令：上诉被驳回。

通知：本决定构成此事的最终决定。提交动议不会推迟决定的生效。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留的外国人，或在其他方面不可入境或可被驱逐的外国人，可能通过签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条启动驱逐程序。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其未来无法获得签证或其他移民福利。

3 巴西的一名律师声称，“ 即使[申请人]搬到美国后，她仍继续在一些离境前未解决的案件中提供法律支持 ”，但该活动似乎是最低限度和附带的。