SEP112023_04B5203 · 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：28087618 日期：2023年9月11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，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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重新审理。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，本办公室将驳回上诉。

一、法律

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签证类别的资格，即作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)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)规定，USCIS可作为裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人表明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士的资格。因此，上诉中尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

在一封支持信中，申请人的律师表示申请人打算在美国担任国际仲裁法律顾问，并指出她已收到多家公司的聘用邀请，包括[已隐去]，全球最大的国际律师事务所之一。律师表示申请人打算为[已隐去]工作，称她将进行仲裁，从而帮助美国公司达成友好和解协议并规避与传统诉讼相关的障碍。

初始提交材料还包括申请人的学历证明副本、职位邀请函、推荐信以及支持其资格的行业文章和报告。

审理主任发出了补充证据请求（RFE），指出初始构成的记录不足以证明拟议事业具有实质价值或国家重要性。审理主任注意到申请人未提供其本人的陈述以支持其拟议事业，并要求对拟议事业进行详细描述，以便审理主任能够根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

作为回应，申请人提交了一份个人陈述，声称她是[已隐去]的所有人。她进一步表示：

我担任该公司的首席执行官兼首席国际仲裁法律顾问。通过我的公司，我提供关于替代性争议解决和仲裁的法律咨询服务。我的公司专精于多种替代程序，包括调解和/或在国际仲裁程序中的代理。我们专注于基础设施、建筑和运输合同，这些合同需要中立的领土和法律体系来解决当事人之间的争议。

她进一步表示，她的公司将为美国公众提供就业机会，并“ 缓解美国法院拥堵并降低审判成本 ”。在这份新陈述中，她省略了

关于寻求在美国公司（如[已隐去]，一家国际[已隐去]）直接担任仲裁法律顾问的提及。

申请人还提交了其公司的商业计划书、意见函以及额外的推荐信、文章和报告，以支持其获得职位邀请豁免的资格。

在驳回申请时，审理主任认定申请人对其拟议事业提供了两种不同的描述。审理主任注意到，她最初表示打算为[已隐去]或另一家美国公司担任国际仲裁法律顾问，但后来在RFE回复中表示她已开设自己的咨询公司，将提供替代性争议解决（ADR）和仲裁服务。审理主任认定，除了实质性改变原始拟议事业外，申请人未能表明其事业具有雇用美国工人的重大潜力、为美国带来实质性的积极经济影响，或拟议事业对美国经济产生的利益将达到Dhanasar框架所设想的水平。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定是错误的。具体而言，她主张与审理主任的认定相反，记录证明其拟议事业具有实质价值和国家重要性。她还主张审理主任任意且反复无常地忽视了证据，包括其商业计划书、证言信和行业专家来信。

首先，本办公室注意到申请人对拟议事业的初始描述并未包括组建自己的咨询公司并担任其首席执行官的计划。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。在此，申请人对其初始拟议事业（为美国雇主担任国际仲裁法律顾问）作出了重大变更。由于Dhanasar框架要求分析个人所提议的具体事业的实质价值和国家重要性，此种变更对其国家利益豁免资格具有实质性影响。[2] 此外，申请人必须在提交申请时满足所请求福利的资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。申请人在回应RFE时首次提交的指导一家新设立公司的计划，不能追溯性地确立资格。因此，本办公室在Dhanasar框架下的分析中将不考虑此新证据。

如上所述，申请人打算在美国一家公司担任国际仲裁法律顾问。在驳回申请时，审理主任认定申请人未能提供关于其拟议事业的足够细节以表明其具有实质价值。本办公室同意记录中包含对国际仲裁法律顾问职责的泛泛描述，并特别注意到申请人未提交描述其初始事业的支持性陈述，而是依赖其律师的陈述。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of

2 申请人的律师在上诉中主张，回应RFE时对拟议事业所作的变更不构成实质性变更，因为根据INA § 204(j)，“ 申请人能够变更就业，只要其属于相同或相似的职业分类。 ”然而，律师的论点有误，因为此就业为基础的移民签证类别并不与特定职位邀请挂钩，且寻求职位邀请要求国家利益豁免的个人无需根据INA第204(j)条请求职位可携性。

Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。根据我们在Dhanasar案中的裁决，必须确立的是特定事业的实质价值，而非整个领域或行业的价值。同上。在上诉中，申请人并未质疑审理主任的结论，而是将重点放在其新成立公司及其商业计划的实质价值上。因此，她未能证明其最初拟议的事业在法律领域具有实质价值。

同样，申请人未回应审理主任的结论，即其拟议的事业不会对法律领域产生更广泛的影响，也不具有雇用美国工人的重大潜力或其他重大积极经济效应。我们注意到她提交了关于因诉讼导致法院积案以及ADR可如何帮助缓解此类积案的 articles 和行业报告。然而，该证据涉及的是ADR在整个法律领域的一般性影响，并未表明申请人为美国单一公司所做的工作会对这些领域产生更广泛的影响或具有国家重要性。

在整个记录中，申请人援引其背景、教育及其所在领域的经验，指出她在ADR领域拥有丰富的专业经验。然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议的事业转移到外籍国民本人 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件的第二项考量下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。

在能够理解申请人拟议事业的范围内，我们认定她未能证实其作为国际仲裁法律顾问的特定工作将如何积极影响经济。具体而言，一名在ADR领域工作的律师将如何引发重大积极经济影响，未得到解释。申请人未提供充分信息说明其在法律领域提供ADR服务的工作如何达到国家重要性水平。虽然此类事业可能影响其雇主或其协助的个别客户，但该工作的国家重要性未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请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。同上，第893页。

申请人进一步主张，审理主任未适当考虑某些证据，例如其公司的商业计划、推荐信和意见书。为支持其主张，她主要依赖先前提交的证据和论证。我们认可申请人的上诉主张，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重要性。3

例如，虽然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申请人最初陈述的拟议事业。相反，作者主要关注申请人过去的工作经验和成就。尽管记录中包含关于申请人在法律领域的职业生涯及其成就的陈述

3 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。

在ADR领域，且尽管写信人赞扬申请人的资历并称赞其工作，但我们关于申请人拟议事业的信息不足，无法就其实质价值和国家重要性作出认定。再次强调，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外籍国民拟从事的特定事业 ”。同上。
申请人还提交了I大学一位法学教授和大学法学院一位兼职教授的咨询意见。两位作者主要关注申请人作为其新成立公司首席执行官的角色，她拟在该公司提供ADR和仲裁服务。如上所述，这一拟议事业系为回应补证通知而首次提出，构成对申请人最初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。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. at 175；另见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. at 49。因此，写信人关于申请人作为其自己公司首席执行官角色的评论——该公司系在申请提交后成立——几乎没有证据分量。4

写信人还讨论了申请人的资历、仲裁作为解决国际商事争议手段的重要性以及ADR领域的一般情况。咨询意见未包含对最初拟议事业或其国家重要性的讨论，而是侧重于申请人的新事业和ADR领域的重要性。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)。然而，如果意见与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，我们将拒绝该意见或给予其较低权重。同上。我们最终负责就个人是否有资格获得所寻求的福利作出最终认定；提交专家意见书并非资格推定证据。同上。在此，咨询意见几乎没有证明价值，因为它们未实质性地涉及最初描述的拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。

在上诉中，申请人称其新成立的业务将创造就业并惠及更广泛的美国经济，并主张审理主任在认定实质价值和国家重要性时未充分审查其商业计划，构成错误。然而，如前所述，申请人关于指导一家新成立公司的计划系为回应补证通知而首次提交，构成对最初陈述的拟议事业的重大变更，因此不予考虑。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的那种潜力或其他积极经济效应，从而达到国家重要性水平。

由于申请人未表明她打算从事其最初的事业，且由于她未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，她未能证明该事业具有实质价值和国家重要性。因此，我们不能认定她满足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

4 记录显示，申请人直到02022年才注册成立其公司，大约在其提交申请七个月之后。

关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论证。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需就其裁决对所得结果并非必要的问题作出认定 ”）；另见 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审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能确立其有资格或作为裁量事项应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。