SEP262023_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：28432321 日期：2023年9月26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）

申请人是一名工商管理人员，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位邀请要求（因而对劳工证要求）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合基础EB-2类别的资格，但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，须以优势证据标准证明其资格。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（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。

I. 法律

为符合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在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。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在“国家利益”下获得对职位邀请要求的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未界定“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可作为酌情事项[1]批准国家利益豁免，前提是申请人证明：

[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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人于2008年在巴西获得工商管理学士学位。2001年，她开始在巴西一所英语语言学校工作，先担任行政助理，后担任助理主任，最后担任业务经理。她一直在该校工作，直至2019年以B-2非移民访客身份进入美国，后变更为F-1非移民学生的F-2配偶身份。

审理主任认定申请人符合具有相当于高级学位的学士后经历的专业人士资格。本办公室面前的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（因而豁免劳工证要求）将符合国家利益。

A. 拟议事业

为讨论申请人拟议事业是否符合Dhanasar三要素，本办公室必须首先了解拟议事业的详情。申请人最初称“拟议事业[是]担任业务经理”和“一名工商管理专业人士”，但她未提供关于其在美国预期工作的进一步详情。

在回应审理主任的补证通知（RFE）时，申请人引用了USCIS的一份新闻稿[2]，该新闻稿宣布了与寻求国家利益豁免的“……企业家”的“独特考量”相关的“更新指南”。申请人提交了一份70页的商业计划书，表明她寻求设立一个“企业行政管理咨询、协助和培训办公室”，通过提供“能力映射”、“技能差距识别”、“外派流程”、“招聘与选拔”、“薪资管理”、“公司治理”和“服务与运营管理”等服务，服务于“教育机构和小型企业”。

审理主任发出了否决意向通知（NOID），指出申请人改变了其拟议事业。审理主任称：

她没有提供补充信息解释其作为经理的拟议事业为何具有国家重要性，而是引入了一项作为企业家的新事业。……受益人[最初]并未表明……其创业意图。只有在回应补证通知时，她才提供了商业计划书并表明其开设自己公司的意图。

在回应否决意向通知时，申请人主张她只是澄清而非改变了其拟议事业。

[2] https://www.uscis.gov/newsroom/alerts/uscis-updates-guidance-on-national-interest-waivers。

在否决通知中，审理主任称：“ 受益人没有在回应补证通知和否决意向通知时提供关于拟议事业的更多细节，而是以大幅改变事业的方式作出回应。……受益人在申请日期之后设立的新公司不能追溯性地确立资格。”

在上诉中，申请人坚持认为商业计划书中的信息与其最初关于将“ 担任业务经理 ”的主张一致。

本办公室同意审理主任的意见，即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)。如果拟议事业的初始描述表明计划设立此类公司，则在申请日期之后设立新公司未必构成对拟议事业的重大变更。但在本案中，申请人对拟议事业的初始描述并未包含或暗示此类计划。

申请人坚持认为她并未改变其拟议事业，而只是对其进行了详细阐述。但在审理主任发出补证通知后，她关于拟议事业如何满足Dhanasar各项要求的主张发生了重大变化。申请人关于她只是就根本上相同的拟议事业提供更多细节的论点，无法解释申请人在Dhanasar框架各要素下的主张所发生的实质性变化。

在其初始提交材料中，申请人并未依赖任何关于创业的论点。然而，在收到补证通知后，申请人将其主张围绕关于企业家的政策指南，以及申请人声称其作为管理咨询顾问的工作将带来的创造就业和其他经济利益。在提交申请时，申请人援引其在巴西英语学校担任经理的多年经验。她并未主张任何作为企业家或与外部客户合作的管理咨询顾问的经验。

如下文所述，申请人为支持国家利益豁免主张而提出的更详细断言源自其拟议事业的修订版本，而非其首次提交申请时所描述的事业。

B. 国家重要性

Dhanasar第一要素——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。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预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于Dhanasar第一要素，审理主任认定申请人已证明拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。申请人最初称其拟议事业将具有国家重要性，因为：

组织……依赖于新的管理系统和一批新的专业人员，这些专业人员能够使组织保持持续增长和更新[原文如此]以留在

市场中。那些能够更好地处理管理技能的人可以在企业环境中[发挥]作用，将其公司带入成功榜单的顶端。因此，作为一名工商管理专业人士，我是引领人们实现既定目标的专家，在管理项目方面，我是企业财务管理、国际贸易、客户服务、在公司内部创造创新解决方案手段以及保持对环境可持续性关注的专家。这些是对公司管理和一国经济产生影响的方面。

在同一份初始陈述中，申请人论述了“ 项目管理 ”、“ 财务管理 ”、“ 客户服务 ”、“ 可持续性 ”、“ 领导与管理人员 ”和“ 对外贸易 ”所声称的国家重要性。她未提供任何关于其拟议事业将如何涉及这些领域的具体细节。相反，她的陈述实质上只是关于这些领域的背景信息。

申请人最初并未说明她将成为企业家、雇用员工或向客户提供咨询服务。相反，她表示她将"作为管理者"服务于国家利益，并讨论了她的工作将如何帮助其未指明的雇主。

在回应补证通知（RFE）时及之后，申请人引用了此前未曾主张的因素：

- 她的"对巴西市场的了解"；
- 在五年内创造"最多8个直接就业岗位"，以及22至67个间接就业岗位，具体取决于间接就业岗位创造的计算方式；
- 参与"一个稳健的生产链"；
- 为"当地社区[提供]以可负担的价格获取有关金融市场的优质信息"；以及
- 来自其公司经济活动的税收收入。

申请人还表示，她的企业将"将部分[其]收入用于与当地社区开展文化和社会行动……如下文所述。"然而，随后的讨论并不涉及"文化和社会行动"。相反，其后是两页关于申请人计划如何推广其业务的讨论。

申请人的陈述和商业计划的大部分内容似乎由关于各种有益概念的一般性陈述组成，有时对其与拟议事业的关联几乎或完全没有解释。例如，如上所述，申请人表示她打算"以可负担的价格提供有关金融市场的优质信息"，但她没有解释这与她拟从事的管理咨询工作有何关联。申请人没有表明她的公司将参与"金融市场"，并且她表示其潜在客户群将由"教育机构和小企业"组成，而非金融服务提供商。

同样存在相关性疑问的是，申请人列出的"企业提出的可持续实践"中包含一处明显涉及药品的内容：“遵循制造商的

关于使用条件、剂量、补充、最佳响应时间、有效期等的说明。"申请人没有解释这段内容与其拟议事业有何关联。

商业计划中还包含一项主张，即存在"移民改革"的需要，但该计划没有解释申请人的拟议事业将如何促成该改革。

申请人表示，她的"拟议事业在某一特定领域（一家工商管理管理咨询、顾问和培训公司的总经理和运营经理）具有国家甚至全球影响，并影响某一政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项。"申请人没有详细阐述其拟议事业的国家或全球影响。整个管理咨询领域的总体重要性并不能确立某一家特定管理咨询公司的国家重要性。

如上所述，申请人指出USCIS宣布了与寻求国家利益豁免的"企业家"的"独特考量"相关的"更新指南"。3 申请人没有讨论该政策指南的细节并解释其与她的申请有何关联；她只是指出存在针对寻求国家利益豁免的企业家的政策指南。

该政策指南并不为企业家创设资格推定。此类个人仍承担举证责任，以证明其满足Dhanasar的每一项要件。例如，声称打算在经济萧条地区创造就业岗位并不必然确立国家重要性。相反，Dhanasar要求就业创造达到产生"实质性积极经济影响"的水平。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未能证明其拟议事业将产生该水平的就业创造。

在否决通知中，审理主任指出申请人"未提供充分的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。"关于申请人的就业创造主张，审理主任认定申请人未能证明拟议事业"具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响。"关于申请人依赖就业乘数来估算间接就业创造，审理主任指出，推测申请人公司之外创造的就业岗位并不能证明拟议事业本身"具有雇用美国工人的重大潜力。"审理主任结论认为，"记录未能显示受益人的拟议事业将充分延伸至其未来雇主及其客户群之外，从而以与国家重要性相称的水平对其领域产生更广泛的影响。"

在上诉中，申请人实质上重复了其先前陈述和拟议事业商业计划中的主张。她没有回应——因而未能克服——审理主任对这些先前主张的关切和结论。

申请人对拟议事业的最初表述依赖于关于管理的一般性主张，并未确立其拟议事业特别是国家重要性。其后续陈述包含了更多细节，但描述了实质上不同的拟议

3 该指南已在USCIS政策手册中实施，其中包括"企业家的特定证据考量"。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.6(D)(4), https://www.uscis.gov/policy-manual。

事业，并依赖于关于其声称的国家重要性几乎完全不同的论证。申请人引用了关于小企业、就业创造和管理培训总体重要性的信息，但她没有证明——也没有解释——其特定的拟议事业如何在上述背景下具有国家重要性。

基于上述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

对Dhanasar其余要件的详细讨论不会改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留论证。4

III. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证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。

4 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）。