APR252023_03B5203 · 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：26083795 日期：2023年4月25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）

申请人是一名企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请（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，认定申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但记录未能证明豁免该分类的工作邀请要求将符合国家利益。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)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 移民分类的资格，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。

一旦申请人证明其符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人士的资格，申请人随后必须确立其符合“ 符合国家利益 ”的工作邀请要求酌情豁免的资格。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，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
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2移民分类资格，且拟议事业具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟议事业的国家重要性，也未能证明总体而言豁免工作邀请要求将有利于美国。审理主任未就Dhanasar框架的第二项要件——申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业——作出认定。然而，如下文所述，由于我们认定申请人未能证明国家重要性要求，我们无需触及他是否已证明Dhanasar分析框架第二项或第三项要件的问题，我们对这些问题保留意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）。

申请人拥有相当于美国工商管理学士学位的外国同等学历，并具有在巴西经营各类企业（包括超市）的经验。他提议作为企业家工作，称他将“ 扩展[其]已存在的美国业务，[已隐去]并由此启动一个汽车经销商和维修设施网络，首先在佛罗里达州开始。 ”他进一步称，他“ 已发现美国市场对拉丁美洲食品存在需求且需求不断增长 ”，并打算投资一系列超市门店。他表示将“ 初步管理和投资最多五（5）个门店，并有机会在未来扩展。 ”这些超市将“ 主要从拉丁美洲国家进口产品，旨在为佛罗里达州的西班牙裔人口提供知名品牌。 ”记录中的证据仅集中于申请人建立超市业务的计划。尽管他在初始陈述中提及有意扩展其现有的汽车经销商业务，但申请人未提交与该业务扩展相关的其他证据，无论是在回应审理主任的证据请求（RFE）时，还是在
诉时。因此，下文关于国家重要性的讨论仅集中于申请人所主张的与超市相关的事业。

如上所述，审理主任认定申请人未能证明符合Dhanasar框架第一项要件的资格，因为他未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未提供与其声称有意扩大其在美国现有业务运营的陈述相关的证据，[已隐去]相反，证据集中于申请人建立和发展其超市业务的计划。在其决定中，审理主任引用了RFE的内容，其中指出记录未能证明该事业可能创造的就业岗位数量、支付的工资和业务收入

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）。

将产生国家重要性所必需的“实质性积极经济影响”，也未证明其工作将对汽车销售或创业领域产生更广泛的影响。在其决定中，审理主任认定，回应RFE时提交的补充文件未能克服这些缺陷。具体而言，审理主任认定申请人的超市事业商业计划依赖于有缺陷和误导性的计算，且未提供合理的预测。此外，审理主任指出，申请人未提供其声称可用于投资该业务的500,000美元的文件，并质疑该声称金额是否足以资助申请人拟议的事业规模。最后，审理主任指出，商业计划中提供的地址是一处住宅物业，而非适合建立超市的商业物业。

首先，我们注意到申请人在上诉时主张，其被剥夺了正当程序和“公平对待”，因为审理主任基于初始申请否决了申请，而未先发出RFE并给予申请人提交补充证据的机会。申请人称这是“违反USCIS政策、美国宪法和国际条约下的正当程序和公平对待”。然而，记录显示审理主任确实于2022年5月6日发出了RFE，且申请人于2022年9月30日前后以补充文件回应了该RFE。因此，我们认定该主张无依据。2

在上诉时，申请人主张审理主任错误适用法律，并不当“施加了超出法规规定的新颖实质性和证据性要求”。然而，申请人未具体说明这些新颖要求是什么，也未指出审理主任适用法律中的具体错误。申请人还笼统主张审理主任未适用适当的证明标准，未对记录中的证据给予应有考虑。然而，申请人未就记录或审理主任的结论具体支持这些主张。申请人还主张，由于其是“高技能”企业家，其事业“根据USCIS 2022年1月21日更新的指导意见，具有固有的国家重要性”。然而，我们在USCIS政策手册2022年1月21日关于国家利益豁免的更新中未找到对该主张的支持。申请人所引用的政策更新解释了Dhanasar框架如何适用于企业家，但并未声明创业事业“具有固有的国家重要性”。3因此，我们认定这些主张未能充分指出审理主任决定中的错误，也未能证明拟议事业的国家重要性。

申请人还在上诉时主张，由于创业对美国经济的“关键作用”，其已证明其事业的国家重要性。申请人引用劳工统计局和其他组织的文章和研究以支持该主张。申请人还引用了一篇《哈佛商业评论》文章，该文章声称移民比一般人群更有可能成为企业家。但申请人在上诉时引用的研究和文章，以及记录中已有的研究和文章，均未讨论申请人或其拟议事业。

2 此外，我们注意到，尽管审理主任确实签发了补件通知（RFE）并给予申请人补充记录的机会，但如果初始提交的证据不能确立资格，USCIS 可以在不先签发 RFE 的情况下驳回一项福利请求。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)。

3 一般参见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(4)，http://www.uscis.gov/policy-manual。

相反，该证据涉及创业精神和整体经济，而非申请人拟议的建立一家或多家超市的事业。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“ [非公民]拟议从事的具体事业 ”。参见 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。因此，我们认定申请人所援引的文章和研究不能证明其具体拟议事业具有国家重要性。

其次，申请人在上诉中主张，拟议事业“ 影响具有国家重要性的事项 ”，因为他“ 能够确保美国中小型公司的成功 ”；他“ 促进增长和扩张并[以创新驱动]变革 ”；以及他的企业“ 为美国工人创造新的就业机会 ”。一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。然而，申请人的商业计划预计，到运营第五年，其超市企业将创造80个就业岗位。即使我们认定商业计划中的预测有充分依据（我们并不如此认定），申请人也未证明在五年期间创造的这一就业数量会产生重大经济效应，也未证明其企业将位于经济萧条地区。此外，关于申请人“ 确保美国中小型公司的成功 ”或“ [以创新驱动]变革 ”的主张没有记录中的证据支持，而申请人仅凭无支持的主张不足以履行其举证责任，以证明其拟议事业具有国家重要性。

最后，申请人试图在上诉中澄清审理主任就企业所在地和所主张投资金额提出的问题。申请人在上诉中确认，商业计划中提供的超市企业所在地是一个住宅地址，但表示申请人仅将该地址“ 作为公司起步的家庭办公室 ”使用，且申请人并不“ 打算使用该住宅物业经营其超市 ”。申请人进一步表示，投资金额将来自其个人储蓄、投资以及通过公司增长进行的再投资。但申请人仍在上诉中未提供其主张的500,000美元个人储蓄的文件证明，而他本应通过该储蓄启动企业，这是审理主任指出的缺陷之一。此外，即使接受商业计划中所述地点仅代表家庭办公室，该商业计划也未说明申请人超市的实际拟议地点或潜在地点。在没有企业实际或拟议地点的情况下，租金、水电费和保险的预计费用没有明确依据，我们无法评估商业计划中所述费用和收入预测是否可信。我们认定，即使有申请人在上诉中的澄清，他也未能克服商业计划的缺陷，也未能证明拟议事业具有国家重要性。

总之，申请人未能证明拟议事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，他没有资格获得国家利益豁免。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第三项要件的论点，但既然认定证据不能证明申请人符合第一项要件下的资格，我们对记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件保留意见。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 第25页（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不必需的问题作出认定 ”）。

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，我们认定申请人未能证明其有资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。