DEC192023_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：29200309 日期：2023年12月19日

对内布拉斯加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）

申请人是一名烹饪领域的厨师和企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明拟议事业的全国重要性，也未能证明豁免劳工证要求将符合美国的利益。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查（de novo）。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

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，即作为拥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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下获得对工作要求行使裁量权的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[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全国重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即拥有高级学位的专业人士。因此，剩余问题是申请人是否已根据 Dhanasar 框架确立国家利益豁免的资格。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和全国重要性，侧重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全国重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在申请人的 I-140 表格第6部分第1项和第3项中，他写道其计划在烹饪领域担任厨师/企业家。他将其职责描述为“ 指导并可能参与沙拉、汤、鱼、肉类、蔬菜、甜点或其他食物的准备、调味和烹饪 ”（所有大写字母已去除）。为支持其申请，他提供了一份陈述，说明其计划在美食学领域管理和经营自己的商业咨询公司。其事业将涉及：

[为]已成立的企业提供咨询，并在开设新企业方面提供咨询，从商业计划的编制开始，涵盖物理结构、机械、菜单、技术表、工作团队培训以及运营初期的监督……[需]强调的是，该公司将不限于单一行业，能够为不同领域的公司提供咨询服务。该公司将帮助美国公司在巴西投资和开设分支机构，并帮助国际公司在美国投资或开设分支机构以在美国运营，从而增加美国境内的FDI——外国直接投资……

他进一步表示，他将：

协调和监督商业活动，以确保其产生预期成果并符合公司的整体战略。我还负责确保组织遵守法规、法律、程序和政策，并监督公司的收入和利润以及其财务和非财务报告，以便制定解决方案和改进措施。

其商业计划指出，申请人的公司“ 将被纳入 ”“ [管]理与[咨]询[行]业 ”。其公司“ 还将在服务不足的地区和欠发达社区开展[社]会[项]目，重点是通过

[申请人]的教育和专业经验，为低收入家庭教授美食学和商业发展，目标是创造额外收入，以市场视野生产和销售所教授的内容。”

经对记录重新审查，本办公室认定申请人未确定具体的拟议事业。申请人拟议的工作非常广泛，包括拥有和经营自己的企业、合规、教学、社会项目、为任何行业的企业提供商业发展和管理咨询，以及FDI。在Dhanasar中，本办公室认定申请人必须确定“外籍国民拟从事的具体事业”。Id. at 889。上述任何一项活动都可能构成一份全职工作。申请人几乎未说明其计划同时还是连续从事这些活动，也未说明其将把多少时间投入到每项活动中。这一点具有实质性，因为每项活动必然产生不同的影响。例如，申请人作为厨师准备汤品的活动，与其为一家打算在巴西开设医疗保健连锁店的美国企业提供咨询的活动截然不同，但根据所述拟议事业，这些活动似乎同样可能。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人表示其事业涉及“为任何需要其卓越烹饪技能的公司工作”（着重号为原文所加）。该陈述似乎与申请人拥有和经营自己企业的计划不一致，并进一步增加了拟议事业所涉内容的混乱。申请人未充分解释这些各种不同的活动如何在现实中组合成一项事业。因此，本办公室认定申请人的拟议事业不够具体或一致。

Dhanasar第二项要件将重点从拟议事业转移到个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，本办公室考虑的因素包括但不限于：其在相关或类似努力中的教育、技能、知识和成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟议事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

证据表明，申请人获得了美食学技术的两至三年学位（T í tulo de Tecn ó logo）、教学与学习评估的研究生课程（Latu Sensu）证书，以及相当于美国环境与区域发展硕士学位的国外同等学历。虽然申请人的学术经历值得称赞，但本办公室认定其并未反映出适合商业发展和管理咨询、创业或外国直接投资的教育背景。同样，申请人作为烹饪教授、厨师和活动策划人的经验也不支持认定申请人具有商业发展和管理咨询、创业或外国直接投资方面的经验。因此，即使本办公室能够将申请人广泛的拟议活动综合为一项拟议事业，申请人的教育和经验也不必然支持其处于有利地位以推进该事业的结论，至少就其活动涉及商业发展和管理咨询、创业或外国直接投资而言是如此。因此，本办公室撤销审理主任关于申请人已根据Dhanasar第二项要件确立资格的认定。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑证据，并在裁定申请时适用了更高的证明标准。具体而言，申请人称审理主任未适当考虑其经验和专业资格；商业计划；推荐信；以及行业报告和文章。为支持其主张，申请人依据其先前提交的证据和论证。然而，如上所述，申请人拟议的事业不够具体或一致，其亦未证明其处于有利地位以推进其事业。

在裁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议事业，以根据Dhanasar分析裁定(1)该事业是否兼具实质价值和国家重要性，以及(2)该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未将其活动收窄为具体且一致的拟议事业，亦未表明其教育和经验如何使其处于有利地位以开展其事业，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，亦无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

111. 结论

案卷中的文件材料未确立具体且一致的拟议事业。此外，案卷未确立申请人处于有利地位以推进其事业。因此，申请人未证明其具备国家利益豁免的资格。进一步分析其在Dhanasar所述第三项要件下的资格将无实际意义。

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)（指出“ 法院和行政机关无须对作出裁决并非达成其结果所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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第二项要件，我们认定其未确立其具备国家利益豁免的资格或 otherwise 应获国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。