MAR092023_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：24829781 日期：2023年3月9日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名在零售行业有经验的企业家，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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为自由裁量事项值得获得EB-2分类工作要求的国家利益豁免。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，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。见该法第203(b)(2)条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其作为自由裁量事项值得获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人已确立其作为拥有高级学位的专业人士的资格。[2]上诉中的问题是，他是否符合Dhanasar分析框架三项条件的要求，以及是否作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。

作为初步事项，本办公室将处理申请人的主张，即审理主任须在作出本案最终决定之前发出补件通知（RFE）或否决意向通知（NOID）。申请人主张，审理主任未这样做违反了USCIS政策，因而构成明显错误。

8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(iii)的条例规定，如果所有要求的初始证据均已提交，但所提交的证据未能确立资格，USCIS可以因不符合资格而否决福利请求、发出RFE或发出NOID。审理主任有权在不先发出RFE或NOID的情况下否决申请，这一点同样载于现行USCIS政策指南。见一般性规定I USCIS Policy Manual E.6(F), https://www.uscis.gov/policy-manual（指出“ USCIS有自由裁量权在不发出RFE或NOID的情况下否决福利请求 ”）。因此，申请人的主张不具有说服力。

此外，虽然申请人表示RFE或NOID本可提供“ 通过提交额外证据来弥补或澄清任何问题 ”的机会，但本办公室注意到，审理主任的决定按照8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)的要求，解释了否决的具体理由并处理了记录中的证据缺陷。因此，申请人有充分的通知和机会在上诉中处理这些缺陷。由于申请人既未证明审理主任犯有程序错误，也未在上诉中提交应由审理主任首先审查的新证据，本办公室不会将此事发回重审以要求审理主任发出RFE或NOID。

A. 拟议事业

申请人于1995年在巴西获得工业设计学士学位。记录显示，他此后在零售花卉行业积累了超过20年的企业家经验，

[1] 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

[2] 记录证明申请人持有美国高等教育机构学士学位的外国同等学位，且在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

在巴西，他于1995年至2017年间担任三家零售店的创始合伙人、所有者和首席执行官。[3]

申请人提交了一份职业计划，说明其意图利用自身在“创业、企业管理、业务发展、运营管理、采购管理、财务管理和战略管理领域”的专业知识和学识，“帮助促进美国经济发展”。在描述拟议事业时，他表示将“为美国公司提供专家服务”，特别是“那些正在开展业务或计划将其业务国际化扩张的公司”。

审理主任认定申请人未提交“对拟议事业的详细描述”，本办公室同意。申请人未指明其作为“专家服务”提供者打算针对的公司的具体类型或规模，也未说明其打算在哪个行业部门或地理区域工作。申请人在表格I-140（外籍劳工移民申请）上表示，他打算在美国作为企业家工作，负责规划、指导或协调公司的运营活动。然而，他未说明或提交证据证明他已在美国成立或已有具体计划成立自己的公司，无论是作为其他企业的顾问，还是作为零售行业的企业所有者——他在该行业积累至今的全部工作经验。

除提交职业计划外，申请人还提供了一份来自I[已隐去]学院商学院教授的“咨询评估”，评估其国家利益豁免资格。据评估人称，申请人的拟议事业将包括在美国零售花卉行业创办和发展新企业、协助寻求进入巴西和拉丁美洲市场的美国公司和投资者，以及吸引拉丁美洲投资者关注美国与巴西之间的跨境发展潜力。本办公室可自行裁量将作为证据提交的咨询意见陈述用作专家证言。然而，如果此类陈述与其他信息不一致或在任何方面存疑，本办公室无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

在此，撰写人表示其评估（包括对拟议事业的描述）“基于[申请人]提供的文件”，但该评估显然并非基于申请人提交给USCIS审查的同一份职业计划。例如，申请人的职业计划未提及他打算在零售花卉行业创办新企业或吸引拉丁美洲投资者到美国。由于本办公室无法确定评估人对拟议事业描述的准确性或可靠性，本办公室根据Dhanasar框架对该事业的分析将限于申请人在其职业计划中提供的信息。

[3] 记录显示，申请人自2017年5月起居住在美国，最近于2018年7月以F-2非移民身份入境。他未说明自迁居美国以来曾受雇。

B. 第一项条件——实质价值与国家重要性

Dhanasar框架的第一项条件——实质价值与国家重要性——侧重于该个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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人在其职业计划中陈述，其事业可能带来：美国就业创造和税收；商业伙伴关系的发展；公司市场覆盖范围的扩大；利润丰厚合同与伙伴关系的谈判；新的投资机会；以及与行业同行、竞争者和潜在客户的建立人脉。为支持其主张，即其拟议事业具有重大价值和全国重要性，他提交了十一份行业报告和文章，讨论创业在美国经济中的重要性、移民对美国初创经济的关键贡献，以及移民和第一代企业家创办并领导财富500强公司的成功案例。来自I!学院教授的咨询意见同样强调了移民企业家对美国经济的影响。他还讨论了巴西经济，解释了为何巴西已被视为美国跨国公司扩张的主要目标，并表示预计将有更多美国公司在巴西开展业务以利用那里的市场机会。

审理主任认定，证据足以证明申请人的拟议事业具有重大价值，但结论认为申请人未能证明其拟议工作满足Dhanasar框架第一分支中的全国重要性要素。在上诉中，申请人强调拟议事业具有“ 全国范围 ”，指出他已证明“ 令人印象深刻的创业精神 ”，具备“ 在美国商业环境中增强战略运营、营销和销售管理能力 ”的技能，因此将“ 在国内外增强美国竞争力 ”。

审理主任认可申请人关于其拟议事业将带来就业创造、税收增加和投资机会的主张，但强调他未指明将从事的具体业务，也未提供该业务或事业经济影响的证据。因此，审理主任结论认为，他未能表明其拟议事业将产生达到全国重要性程度的影响，也未能表明其作为企业家的工作将对美国企业产生更广泛的影响。

记录支持审理主任的结论。我们在Dhanasar案中指出，“ 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，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。审理主任正确认定，尽管提及就业创造作为其拟议事业的潜在影响，申请人未提供信息和证据说明他预计任何拟议新企业将雇用、培训和支持的人数。他也未说明其事业将如何基于就业创造产生“ 重大积极经济影响 ”，以及是否会影响经济萧条地区。由于申请人未提交商业计划或以其他方式具体说明他打算作为

美国企业家从事的事业类型，他未能支持其关于拟议事业具有“全国范围”并能够在国家和国际层面“增强美国竞争力”的主张。

基于上述理由，申请人未能证明其拟议事业具有全国重要性，因此他不满足Dhanasar分析框架第一分支的要求。审理主任未处理Dhanasar第二分支，但也结论认为申请人未能证明其符合Dhanasar第三分支的资格。尽管申请人在其上诉书面论证意见中论述了所有三个分支，但对剩余分支的讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们保留这些问题并驳回上诉。4

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一分支，我们结论认为他未能作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。

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）。