MAY162023_01B5203 · 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：26953593 日期：2023年5月16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）

申请人是一家房地产开发商，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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，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）可以授予此项对所需职位邀请的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。

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进行重新审查。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，即作为持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的人士。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。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案指出，USCIS可以作为自由裁量事项 [1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

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于自由裁量性质）。

- 拟议事业既具有实质性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。

II. 分析

申请人主张其符合两类EB-2类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士和作为具有特殊能力的人士。审理主任的决定完全集中于国家利益豁免问题，未就申请人是否符合EB-2类别资格作出任何认定。申请人是否满足任一类别的要求并不显而易见，[2] 但本办公室不会就申请人的EB-2资格作出完整的初步认定，因为仅国家利益豁免问题本身即足以决定上诉结果。

申请人是一位企业家，曾在巴西的多家公司工作。他声称于2006年与他人共同创立了一家摩托车经销店，当时他17岁。自2010年以来，申请人曾在从事房地产和电子业务的公司担任管理或董事会职务。他于2012年获得法学学士学位。申请人于2021年3月以B-2非移民访客身份进入美国，并于2021年8月提交了本申请。

申请人的拟议事业是担任其于2021年在佛罗里达州创立的一家房地产开发公司的总经理。记录中的一份商业计划书表明，这家新公司“将主要在[已隐去]地区建造房屋”，并“还将投资出租物业”。在收到补充证据请求（RFE）后，申请人提交了该计划的修订版本。

Dhanasar国家利益测试的第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可以在商业、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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。下文将聚焦于国家重要性问题。

商业计划书表明，申请人的拟议事业将“通过创造直接和间接就业、购买供应商提供的产品/服务、缴纳税款以及将[申请人的]知识转移给美国境内个人”而产生“国家层面的影响”，同时还将为佛罗里达州的住房作出贡献。

例如，一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人的商业计划书预计五年后“总共六名员工”。申请人未能证明这一就业数量及由此产生的税收收入足以具有国家重要性。

2 这些要求可见于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

初始商业计划书表明，“ 经济政策研究所（EPI）发布的全国就业乘数 ”预测申请人创造六个直接就业岗位将产生约53个间接就业岗位。修订后的商业计划书还引用了佛罗里达州房地产企业的区域投入产出建模系统（RIMS II）乘数，预计“ 第5年84个就业岗位 ”。申请人未处理或解释EPI与RIMS II数字之间的显著差异，也未证明这些数字代表实质性的就业创造。申请人本人不会创造这些就业岗位。

在回应补充证据请求时，申请人表示其工作将以四种方式惠及美国：通过建造低成本住房减少无家可归现象；服务于首次购房者；担任顾问；以及购买和转售废弃房产。申请人提供了有关其中一些问题的统计数据，但未证明其拟议事业将对其中任何一项产生显著影响。

申请人表示其“ 具体服务……与普通企业家通常提供的服务存在深刻差异 ”。申请人未解释其工作及由此产生的利益如何使其区别于其他房地产开发商，也未解释其所声称的自身与他人之间的差异如何赋予其工作国家重要性。

申请人提交了一位大学教员的“ 分析与咨询评估 ”，该教员提供了关于房地产行业的一般信息（有时使用的语言与申请人的商业计划书非常相似），描述了申请人的背景，并得出结论认为申请人符合国家利益豁免的资格。USCIS可以自由裁量将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见，但USCIS最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终认定。参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

申请人表示其“ 工作具有明显的更广泛影响，因为其结果被广泛传播给商业和建筑市场的其他专业人士 ”。申请人未详细说明其工作是如何传播的。其修订后的商业计划书表明，他计划超越而非影响竞争对手公司，因为其公司的“ 产品质量、卓越的客户服务和具有竞争力的价格，加上[申请人的]专业知识和管理技能，将使公司超越其他行业经营者 ”。 [3]

申请人引用了关于建筑工人短缺的统计数据，但申请人未解释其拟议事业将如何增加此类工人的数量。申请人的商业计划书未预计其公司将直接雇用任何建筑工人，他也未解释其拟议事业将如何促使更多人进入该职业。

审理主任否决了该申请，承认房地产开发和住房的整体重要性，但认定“ 申请人未能证明其拟议事业……足以超越一个组织及其客户的范围，对行业或领域产生更广泛的影响 ”。

3 这一声称要使“ [申请人的]公司超越其他行业经营者 ”的意图似乎与申请人早先关于其“ 未与其他美国企业家竞争 ”的陈述相矛盾。

在上诉中，申请人重述了拟议事业，并主张其满足Dhanasar的所有要件。上诉书面论证意见中的实质性论点重复了申请人对补充证据请求的回应。[4]

申请人参与一个具有集体国家重要性的行业，并不能证明其拟议事业具体已经或将会具有国家重要性。申请人未能充分将其预期业务与该领域其他企业区分开来。申请人未能证明其拟议事业所预计的经济利益达到所需的国家重要性水平。

鉴于上述结论，申请人未能履行其举证责任，证明其满足Dhanasar国家利益测试的第一项要件。对剩余要件的详细讨论无法改变本上诉的结果。因此，我们对其他要件保留论证。5

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。

裁定：上诉被驳回。

4 书面论证意见中的大部分措辞直接复制自RFE回复。例如，书面论证意见提及“ 新附上的商业计划 ”和“ 本文件所附的申请人商业计划 ”。上诉时并未附上任何商业计划，但申请人对RFE的回复中包含了一份修订后的商业计划。此外，申请人的RFE回复陈述中包含一段关于公共住房的内容，以灰色墨水而非黑色打印。该段在书面论证意见中也是灰色。书面论证意见还包含若干上标数字，这些数字在RFE回复中对应脚注引用，但在书面论证意见中并未出现。

5 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）。