JAN232024_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：29126888 日期：2024年1月23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）

申请人自述为餐饮服务企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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。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）可酌情批准对所需工作邀请要求（并因此对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了申请。审理主任认定申请人符合高级学位专业人士资格，但进一步认定其未证明有资格获得国家利益豁免。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（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。

I. 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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未界定“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案指出，USCIS可酌情1批准国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人为巴西出生和公民，在支持申请的陈述中表示，他作为首席执行官和所有者，在“ 关键和领导岗位 ”上工作了超过23年。申请人声称，通过其在美国食品行业的创业活动，他将产生“ 对重大商业事项、国内就业市场、国家经济和整体商业生态系统的涟漪效应 ”。申请人表示，其拟议事业将“ 为美国经济带来……提高生产力、激发创新和创造就业[原文如此] ”，以及“ 增强战略、运营、营销和销售管理能力 ”。申请人强调了移民企业家对美国经济的影响，指出他们平均每家新公司创造1,200个就业岗位。申请人表示，他将在美国扩展和发展一家公司L-C- Corp.，“ 专注于为餐饮机构提供服务，重点提供天然和健康食品 ”，菜单提供“ 咖啡、新鲜天然和健康食品，并带有巴西特色的优质服务 ”。申请人声称，该企业在头五年内将产生超过300万美元的收入，并总共雇用270人。他还主张，该公司将提供“ 独特的产品和服务 ”，“ 减少对过时系统和技术的依赖，从而实现更大的经济自由 ”，并“ 应用最新技术 ”。申请人表示，新公司将在HUB区开设门店，进一步促进美国经济发展。

此外，申请人提交了一封来自~----------~一位商业管理教授的专家意见书，该教授表示，餐饮服务业在美国具有重大经济影响，并主张，鉴于申请人对巴西商业和餐饮服务行业的了解，他可以将其公司扩展到巴西和其他国际市场，从而帮助美国餐饮服务公司。I I进一步指出申请人“ 在巴西餐饮服务行业令人印象深刻的商业成就记录 ”及其“ 对巴西商业和法律环境的深入了解 ”。

审理主任随后发出了补件通知（RFE），认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任表示，申请人未证明其拟议事业将具有国家重要性。审理主任指出，申请人未提供足够的细节和支持性证据，以证明该事业将在其所在地区或全国范围内带来实质性经济利益。审理主任进一步表示，申请人未证明其拟从事的具体工作将如其所称，为更广泛的餐饮服务领域提供原创性创新。因此，审理主任要求申请人提交额外证据，以证明该事业的潜在预期影响，例如可证实其将如何在相关领域具有国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性经济效应、广泛增进社会福利或文化或艺术丰富，或对政府实体已描述为具有国家重要性的事项产生重大影响的文件。

作为回应，申请人指出其技能和经验，主张其“强大的创新能力、创业精神以及作为讲师的经验”、其作为咖啡师和厨师在美食学和活动方面的工作，以及其“23年的丰富专业经验”。申请人表示，他将“使任何需要合格专业人员的美国公司和企业受益，这些专业人员具备招聘、培训和管理员工方面的专业知识；维护安全和合法的工作环境，设定战略目标，管理财务，确保优质服务，并不断发展专业和技术知识以促进团队成功，他计划继续将这些注入美国”。申请人强调提交了行业报告和文章，显示商业管理、开发和销售专业人员如何在企业中发挥关键作用，“将有效的销售和管理策略制度化，使其与市场变化和波动的法规良好契合”。申请人似乎主张，他可以向美国公司提供这些专业服务。在提供的商业计划中，申请人表示，其拟议公司将开设连锁加盟餐厅，发展当地经济并影响其开设所在的HUB区。

如前所述，审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质性价值。然而，审理主任认定，申请人未证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人关于其拟议事业国家影响的主张没有独立客观证据支持，且缺乏具体性，无法证明其将在国家甚至全球范围内产生更广泛影响或产生实质性积极经济影响。例如，审理主任的理由是，申请人未提供来自潜在客户、用户、投资者或其他独立来源的证据，以证明其商业计划的合理性。

在上诉中，申请人再次强调，申请人是“一位国际商业专家，在业务发展和行政运营管理岗位拥有超过二十三（23）年的经验”，强调他将“就如何正确规划、指导和协调公共和私营部门组织的运营向美国公司提供建议”。申请人声称，其公司将在第一年雇用15名员工，他将“规划、采购、指导、协调和执行业务运营，以协助美国中小企业成长”。申请人再次指出提交的报告和文章讨论了销售经理和业务发展专业人员的重要性，并声称他将“通过改善绩效为美国组织创造价值，其实现方式是就利用行业方法论优化业务流程提供客观建议，以及实施有效的业务管理和开发以及销售和营销技术”。申请人表示，像申请人这样有能力的移民对外国直接投资（FDI）和美国就业创造很重要，并指出外国拥有的公司每年产生600亿美元的FDI。

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“该外国人拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们寻求拟从事事业的“更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他实质性积极经济影响，例如特别是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性。”同上。

第890页。为评估申请人的拟从事事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录在案的、证明其工作“潜在预期影响”的证据。

首先，在上诉中以及整个记录中，申请人经常强调其在食品行业以及业务发展和行政运营管理岗位方面的技能和经验。申请人还提供了大约七封来自同事的支持信，强调其先前在项目上的工作及其专业知识。相比之下，这些支持信均未讨论申请人具体拟从事事业的潜在预期影响。此外，申请人提供了来自[已隐去]的[已隐去]的专家意见，概述了申请人的技能和经验及其“在巴西食品服务行业令人印象深刻的商业成就记录”及其“对巴西商业和法律环境的深入了解”。但申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到该外国人身上”。同上第890页。此处的问题是，其拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

申请人还就其拟从事事业的潜在预期影响提交了笼统且缺乏支持的断言。申请人称其拟从事事业将产生“对重大商业事项、国内就业市场、国家经济及整体商业生态系统产生的涟漪效应”。申请人进一步断言其拟从事事业将“为美国经济带来……提高生产力、激发创新和创造就业”，以及在美国“增强战略、运营、营销和销售管理能力”。然而，申请人未充分阐明和记录这些所声称的“涟漪效应”、其将影响的“重大商业事项”，或其将如何在全国层面提高美国经济内的生产力、激发创新或增强营销和销售管理。

如前所述，申请人还强调了移民企业家对美国经济的影响，断言他们每创建一家新公司平均创造1,200个就业岗位，但不清楚所有移民企业家的影响如何具体支持其特定拟从事事业的潜在预期影响。他还主张其公司将提供“独特的产品和服务”，“减少对过时系统和技术的依赖，从而带来更大的经济自由”，并“应用最新技术”，但他未具体说明或记录其将引入的新产品和服务、其将使用的系统和技术，或其将引入食品服务行业的技术。例如，申请人在记录中多次讨论人工智能和机器学习的使用，然而，其未描述这将如何适用于食品服务行业或使其拟从事事业产生全国层面的预期影响。事实上，申请人似乎就其拟从事事业提供了不同的断言，在某些情况下似乎表明其将开设特许经营健康食品餐厅连锁店，而在其他地方则暗示其将向中小企业提供业务发展和行政运营方面的咨询服务。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致和模糊之处，指明真相所在。Matter of Ho，19 I&N Dec. 582，591-92（BIA 1988）。

同样，申请人强调提交的行业报告和文章，显示业务管理、发展和销售专业人员如何在企业中发挥关键作用，“将

“有效的销售和管理策略，与市场事件和波动的法规良好契合。”申请人还表示，其可以向美国公司提供这些专业服务。尽管我们承认管理、业务发展和销售专业人士可能对经济总体有所贡献，但该证据几乎无法证实申请人具体拟议事业的前瞻性国家影响。所有管理、业务发展和销售专业人士的总体影响，与证明其个人潜在的前瞻性国家影响无关。在上诉中，申请人主张其公司将在第一年雇用15名员工，并且其将“计划、采购、指导、协调和执行业务运营，以协助美国的中小型公司成长。”然而，申请人几乎没有解释其雇用预测将如何产生国家影响，特别是因为其提供的统计数据显示，其公司将在几个大型行业中运营，包括其所述年收入约为18.4亿美元的健康与保健食品市场，以及2020年产生670亿美元收入的特许经营行业。

申请人还指出提交的报告和文章讨论了销售经理和业务发展专业人员的重要性，并主张其将“通过提供关于使用行业方法优化业务流程的客观建议，以及实施有效的业务管理和发展、销售和营销技术，通过改善绩效为美国组织创造价值。”同样，申请人未详细说明或记录其将提供的建议、其将使用的业务流程和方法、其将实施的业务管理和销售及营销技术，或其将向其提供这些专业服务的具体客户。类似地，申请人称像申请人这样的移民对FDI和美国就业创造很重要，指出外资企业每年产生600亿美元FDI。申请人几乎未提供解释和文件来证实其具体事业（而非一般移民）将产生必要的实质性FDI以具有国家影响。申请人未以相关、有证明力和可信的证据支持其断言。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

申请人还主张该企业将在前五年产生超过300万美元的收入并总共雇用270人，且新公司将在枢纽区开设地点，进一步惠及美国经济发展。然而，申请人未充分详细描述其公司将提供的服务性质。例如，申请人提交的雇用预测反映其拟设公司将雇用两名财务分析师、五名特许经营分析师、五名销售代表和三名数据分析师，鉴于新公司拟在健康食品服务行业运营，这些员工的角色并不明确。申请人未充分解释和记录其商业计划将如何对美国这一主要行业产生国家影响。总之，申请人的商业计划未证明其拟从事事业更有可能具有雇用美国工人的重大潜力或产生其他实质性积极经济影响。同上。

申请人未提供足够信息和证据证明其拟设企业的预期影响达到国家重要性水平。在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.

第893页。如审理主任所指出的，记录未显示申请人的拟从事事业将充分延伸至其拟设客户群之外，即使此类客户群已被充分识别和记录。因此，申请人未证明其拟从事事业将具有与国家重要性相称的广泛影响。

由于记录中的文件材料未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于该问题具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人对Dhanasar所述第二项和第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见Matter of L-A-C, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合国家利益豁免的资格，或在自由裁量权范围内以其他方式值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。