MAR212023_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：23069363 日期：2023年3月21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）

申请人是一位在烘焙行业有经验的企业家，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附职位邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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)。本办公室对此事项中的问题重新审查。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。

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 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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，但 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）可作为酌情事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人表明：

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人于1999年在巴西_____获得工商管理学士学位，并完成了[已隐去]一年制研究生课程[已隐去]工业管理[已隐去]。记录显示，她此后在巴西烘焙行业积累了超过15年的企业家经验，曾担任合伙人、执行董事和商业顾问，任职于[已隐去]，时间为1999年至2014年。提交的文件显示，[已隐去]专门从事工业烘焙机械的生产和分销。申请人在2016年12月提交本申请时提供了一份简历，表明自2014年10月起，她在公司出售给[已隐去]之后，受雇于佛罗里达州[已隐去]担任市场研究分析师。[已隐去][2]

审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。[3]因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar 框架的第一项要件“ 实质价值和国家重要性 ”聚焦于该个人拟从事的具体事业。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瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在表格 I-140（外籍工人移民申请）中表示，她打算在美国作为企业家工作，以“ [规]划、指导或协调公共或私营部门组织的运营 ”。申请人最初提供了一份个人陈述，表明：

我是一名持有高级学位的专业人士……在我作为工业管理者的专业领域拥有超过二十二（22）年的逐步提升的工作经验。我的专业知识因我的成就以及在设计和实施有效的国际及国别特定规划策略、商业计划和流程方面所采用的独特方法而广受认可，涉及烘焙和糕点设备制造与分销等行业。

[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酌情性质）。

[2] 记录显示，申请人曾是[已隐去]提交并获批的非移民申请的受益人，涉及 L-1 身份（有效期自2012年6月至2013年5月）和 H1-B 身份（有效期自2014年9月至2016年9月）。

[3] 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，且她在其专业领域拥有至少五年学士后逐步提升的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

我确信我的经验将在未来实质性惠及美国的经济和工作条件，且是在美国雇主高度需求的领域，即商业与工业管理领域。

我是一名专家级的工业和商业管理者，能够在该领域取得卓越的商业成果。我已建立起杰出的声誉，我确信我将实质性促进美国工人工作条件的改善，同时降低在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司遭受处罚和罚款的风险——这在当前全球商业背景下无疑具有实质的内在价值……

针对审理主任2021年4月的补证通知（RFE），申请人表示，在“ 等待 USCIS 答复的五年里，[她]在本地市场为自己定位…… ”。她提交了一份更新的简历，表明她在[已隐去]的雇佣于2016年11月结束，她现在在佛罗里达州[已隐去]担任房地产经纪助理。她还提供了一份“ 个人计划与陈述 ”，反映：

自2014年起，我是一名持牌房地产经纪人，拥有住宅和商业销售经验，最近成为房地产经纪助理。

[今]年我已开始与[已隐去]合作。我提供房地产投资配置，商业和住宅房地产的销售、购买、建设和翻新……我[已隐去]为希望在美国创业或在佛罗里达购买住宅或商业物业的投资者提供全面服务。

我在美国的拟议事业是继续提供专业化的商业和房地产咨询服务，以吸引主要来自巴西和其他拉丁美洲国家的国际投资和买家来美国。拟议事业的目标是直接促进美国房地产行业公司更高的收入和利润，并间接促进建筑、金融、创意和其他互补行业的业务发展和业绩改善。

[已隐去]和我拥有多元化的商业模式，包括房地产买卖以及为所有对房地产感兴趣的国际投资者提供投资咨询。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。在上诉中，申请人的书面论证意见表明，她打算在美国继续其房地产经纪人的工作，“吸引大量希望搬迁至美国或希望购买度假屋的巴西投资者”，并“在历史性的有利汇率时期策划针对巴西人的房地产开发战略”。

如所述，申请人最初声称她打算继续作为企业家工作，在“商业与工业管理”领域“规划、指导或协调公共或私营部门组织的运营”。然而，在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人声称她打算作为房地产经纪助理为I I工作，并提交了上述个人计划和声明。4 申请人必须证明从提交申请之时起并持续至审理期间，移民福利的所有资格要求均已满足。见 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。此外，申请不能在一组新的事实使申请人符合资格后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1988)。该决定进一步援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981) 指出，USCIS不能“考虑仅在提交申请之后才产生的事实。”Id. at 176。因此，我们不会考虑申请人实质性变更的、作为房地产经纪人为I I工作的拟议事业。

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“外国人拟从事的具体事业。”见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人在其初始个人陈述中表示，她的事业将可能带来：美国就业创造；国际商业伙伴关系的发展；有利可图的项目和跨境商业交易的谈判；新的投资机会；以及美国工人工作条件的改善。基于下文讨论的理由，申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项下的国家重要性。5

为支持其关于拟议事业具有重大价值和国家重要性的主张，申请人提供了一份来自I I I商学院教授I I的关于其国家利益豁免资格的“咨询评估”。据评估人称，申请人的拟议事业将涉及“作为商业高管在烘焙和糕点设备制造与分销行业或另一制造相关行业工作，为在巴西开展业务或计划在巴西开展业务的美国公司服务。”

该咨询意见讨论了巴西经济，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。申请人必须证明其具体拟议事业的国家重要性，而不是巴西作为美国企业扩张目标的重要性。在Dhanasar中，我们指出我们关注拟议事业的“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具有国家甚至全球影响。”

4 申请人的初始简历和个人陈述未提及I 或在房地产领域工作。
5 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

Id. 我们还指出，“ [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影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

此外，申请人强调了她“ 在我作为工业管理员的专业领域超过二十二（22）年的渐进式工作经历。 ”此外，几封推荐信描述了申请人在其领域的经验和技能，并断言她将成为其“ 在美国的工业管理烘焙职业生涯 ”中的资产。例如，在两封信中，I I的一位同事I 表示，申请人通过实施诸如I 的工作流程以及与沃尔玛、家乐福和赛百味的面包店谈判合同，帮助公司成长为烘焙行业领导者。I 表示，申请人与他的工会谈判改善了I 工资和工作条件。I I并购顾问断言，申请人在公司被I 收购中的工作为I I的股东创造了“ 可观的收入 ”。I I电机供应商的代表I 表示，申请人使用了更高效的绿色发动机，降低了公司的电力成本。

上述支持信以及本决定中未讨论的其他支持信详细说明了申请人在巴西先前作为工业管理员工作的有效性和技能，但它们并未涉及她拟议事业的国家重要性。此外，申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项，该框架“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上。 ” Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项下是否具有国家重要性。

如所述，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。申请人未提供具体信息和证据来佐证其主张，即继续作为企业家工作以及在烘焙和糕点设备制造与分销领域提供咨询的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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。Id. at 893。在此，记录未通过支持性文件显示，申请人在烘焙行业的创业和咨询如何足以超越可能雇用她的企业，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

最后，申请人未证明其初始拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。例如，尽管表示就业创造是其拟议事业的潜在影响，但申请人未提供信息和证据来说明她预计任何拟议新企业将雇用、培训和支持的人数。她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。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示对美国

区域或国家经济带来的任何利益会因她的企业家职位而达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

由于记录中的文件未能确立其初始拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，进一步分析其在Dhanasar所述第二项和第三项下的资格将无实际意义。6

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项，我们认定她未能证明其符合资格或 otherwise 作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

6 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出决定所不必要的问题作出认定 ”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。