AUG072024_04B5203 · 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：33060139 日期：2024年8月7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）

申请人是一名企业家，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或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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 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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得对工作要求给予“国家利益”方面的自由裁量豁免。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]给予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

审理主任认定申请人符合高级学位专业人士的资格，但进一步认定其未能根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 国家利益豁免

Dhanasar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。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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。同上。在Dhanasar中，本办公室指出，在确定国家重要性时，相关问题不是申请人可能工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Dhanasar at 889。因此，本办公室“寻找拟议事业的更广泛影响”，并指出“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。本办公室还指出，“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效应的事业，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。”同上 at 890。

记录显示，申请人计划在美国拥有并经营自己的数字营销和移动应用咨询公司。具体而言，申请人打算提供数字营销、社交媒体和社交网络方面的咨询服务，“为[其客户]的产品和服务创建和重新制定营销和销售策略，开发解决方案和定制项目[以]使其能够获得更好的财务业绩并促进其业务发展。”除数字营销解决方案外，她还计划提供应用开发服务，从协助定制现有应用到开发新应用以满足各种业务需求。根据申请人的提案及其公司的商业计划，申请人计划提供的与数字营销咨询

[1] 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS给予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

和社交媒体相关的服务包括营销策略；品牌创建或品牌重塑；内容规划；项目管理；搜索引擎优化（SEO）；按点击付费（PPC）服务；以及营销计划的分析和评估。此外，该公司将开发移动应用；移动应用测试，提供包含初步评估和初步设计服务的移动应用开发咨询；以及移动应用集成服务。虽然申请人打算在佛罗里达州中部地区设立一个办公室开始运营，但她计划在五年内再开设三个办公室。

为支持其事业，申请人提交了个人职业计划、商业计划、来自同事和前客户的推荐信（证明申请人的商业敏锐度和在该领域的成功）、一封专家意见书，以及各种文章和行业报告，讨论旨在促进和发展中小型企业的多项联邦举措，以及这些企业对区域和国家经济的影响。[2]

经审查完整记录，审理主任认定申请人已证明其事业的实质价值，但未能证明其国家重要性。具体而言，审理主任认定，尽管记录显示了其领域的重要性，但并未显示申请人的事业将对其领域产生更广泛的影响，或提供超出其公司及其客户范围的利益。此外，审理主任认定，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的显著潜力，或否则在区域或全国范围内提供重大经济利益。

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任在审查证据时犯了错误，且该决定“违反法律或政策，且无记录证据支持”。然而，申请人并未指出审理主任在分析中犯错的具体例子，也未以其他方式解释该决定如何违反法律或政策。相反，她提交了此前为回应审理主任的证据请求（RFE）而提交的相同主张和证据，未回应审理主任在其决定中的结论。提起上诉的理由是为受影响方提供救济手段，以纠正其认为先前程序中决定内存在的错误法律结论或事实陈述。[3] 仅提出对审理主任决定的一般性异议，而未指明其认为错误的具体驳回方面，申请人未能充分确定其上诉的依据。[4] 仅此一点即为驳回的理由。尽管如此，基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即尽管申请人证明了其事业的实质价值，但未能证明其在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性，因此本办公室必须驳回上诉。

本程序的证明标准是优势证据，意味着申请人必须证明所主张的事项“更有可能”或“可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。经

[2] 虽然本办公室未逐一讨论记录中包含的每一份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

[3] 参见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

[4] Matter of Valencia, 19 I&N Dec. 354, 354-55 (BIA 1986)。

对记录进行重新审查后，本办公室不同意申请人关于审理主任在评估证据时犯错的主张。

申请人主张其事业符合国家利益，因为它影响了一个政府实体已描述为具有国家利益的事项，在其领域内具有国家甚至全球影响，并具有雇用美国工人的显著潜力或其他重大经济利益。本办公室不同意。

在上诉中，申请人主要依据营销领域的重要性以及政府对中小企业成功的利益来确立其事业的全国重要性，但她并未回应审理主任关于其公司影响有限的结论。具体而言，她主张，由于联邦政府认可发展中小企业的重要性，且她的企业既是小企业又将服务于中小企业，她针对这些企业提出的拟议事业具有全国重要性。然而，在考虑拟议事业的全国重要性时，仅凭申请人将服务的行业或客户群不足以确立全国重要性，相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”的更广泛影响。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

同样，申请人未能证明其拟议事业的更广泛影响——无论其在帮助企业成功方面多么值得赞赏——达到了全国重要性的水平。在上诉中，申请人主张其事业将具有全国或全球影响，因为她将改善中小企业的营销活动，进而扩大其客户覆盖范围和品牌知名度。此外，通过向公司提供应用程序开发服务，她将帮助客户提高效率和竞争力。然而，尽管申请人在上诉中提出了这些主张，记录并未证明这些利益——即使被其客户实现——会对她的领域产生更广泛的影响。未指明领域内具体影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见例如 1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。正如 Dhanasar 案中申请人提出的教学活动未被证明对 STEM 教育领域具有更广泛影响一样，仅使申请人客户受益的活动——如她商业计划中概述的服务——也不会在该领域产生更广泛的影响。参见 Dhanasar at 893。

并且，虽然我们认可申请人在海外经营公司方面拥有成功的职业生涯，并成功开发了应用程序解决方案以协助客户的业务运营，但申请人的专业知识和成功记录是 Dhanasar 第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人身上 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否证明了其拟议事业的全国重要性。同样，记录中的证言证据，如推荐信和专家意见书，除了评论其专业知识或该领域的重要性之外，并未分析申请人具体的拟议事业或提供其影响的证据。基于这些原因，该证据对于其事业的全国重要性不具有证明价值。

此外，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其事业将产生 Dhanasar 案中所设想的经济利益。参见 id。尽管任何基本的

经济活动都有可能对当地经济产生积极影响，但申请人未能证明其拟议事业直接产生的经济活动如何达到全国重要性的水平。在上诉中，她声称到其公司运营的第五年，将直接雇用 42 名员工，产生总计 $3,931,177 的工资成本并创造 180 个间接就业岗位。此外，申请人表示到运营第五年，她预计公司总收入将达到 $6,388,183，年纳税额为 $1,141,280。虽然我们认可申请人在其商业计划中提供了这些就业和收入预测，但该计划未对这些预测的依据作出任何解释。然而，即使该事业的收入和就业创造预测得到了充分佐证，它们也不能证明该事业将以达到全国重要性水平的规模运营，因为申请人未解释这些拟议的就业数字和收入将如何影响预期运营地区。

基于上述所有理由，证据未能确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的全国重要性。

B. 基础类别的资格

虽然由于申请人未满足 Dhanasar 框架的第一项要件，上诉必须被驳回，但在对记录进行重新审查后，我们必须撤回审理主任关于申请人为高级学位专业人士的裁定。记录显示，经过三年半的学习，申请人获得了巴西工商管理学士学位。如所提供的评估所确认，申请人的巴西工商管理学士学位等同于“ 美国经认证高等教育机构三年半的学士水平学习 ”。申请人随后于 2019 年完成两年学习后获得了巴西会计学理学学士学位。基于这两个学位的组合，评估人得出结论认为申请人“ 获得了工商管理学士学位的同等学历 ”。

然而，虽然申请人可能持有“ 学士学位的同等学历 ”，但记录未能证明她获得了 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 所要求的单一来源的“ 外国同等学位 ”。5 我们不能得出结论认为，在低于单一来源的“ 美国学士学位或外国同等学位 ” 的情况下，她符合高级学位专业人士的资格。此外，我们注意到申请人于 2019 年 8 月完成了会计学理学学士学位，并于 2022 年 11 月提交了申请。因此，即使我们同意审理主任关于申请人基于其 2019 年完成的教育获得了单一来源外国同等学位的结论，我们仍将撤回审理主任关于申请人为高级学位专业人士的裁定，因为申请人在提交本申请之前未获得五年的学位后渐进工作经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

5 比较 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)（为非移民签证类别之目的界定“ 等同于完成美国学士或更高学位 ”）。在教育或经验的组合可等同于学士学位的情况下，该法和法规明确如此规定。参见该法第 214(i)(2)(C) 条，8 U.S.C. § 1184(i)(2)(C)（允许 H-1B 工人拥有“ 等同于完成该[学士]学位的专业经验 ”）；另参见 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(C)(4)（规定 H-1B 工人可拥有“ 等同于完成美国学士……学位的教育、专业培训和/或渐进负责的经验 ”）。与本事项所寻求的移民类别相关的法规不包含类似措辞。

尽管如此，由于根据 Dhanasar 分析框架第一项要件解决与申请人所请求的国家利益豁免资格相关的问题对本上诉具有决定性，我们将保留对申请人所请求 EB-2 类别6资格以及其在 Dhanasar 第二和第三项要件下所主张资格的考量。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对对其最终决定不必要的问题作出“纯粹咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在驱逐程序中，申请人否则不符合救济资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

6 尽管如此，申请人应准备在任何未来请求作为高级学位专业人士获得 EB-2 移民类别的申请中处理此问题。