AUG102023_05B5203 · 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：27503500 日期：2023年8月10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）

申请人是一名营销总监，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了申请，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（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟从事工作具有所需的“ 国家重要性 ”。因此，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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。高等学位在相关部分定义为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。见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“ 符合国家利益 ”的工作要求豁免。本法第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：

- 拟从事工作（proposed endeavor）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从事工作；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。[2]

二、分析

A. EB-2移民分类

如上所述，申请人必须确立EB-2分类的资格，才能有资格获得国家利益豁免。在此，审理主任的决定未包含关于申请人作为特殊能力个人资格的裁定。[3] 由于本办公室同意审理主任关于申请人国家利益豁免资格的结论（如下文所述），本办公室保留对申请人基础EB-2移民分类资格问题的裁定。[4]

B. 国家利益豁免

1. 拟从事工作

在随申请提交的说明信中，申请人的律师表示她打算继续担任其营销公司的营销总监，该公司位于佛罗里达州[已隐去]。具体而言，她将利用其在平面设计和营销方面的经验，帮助美国的中小型企业“改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而在美国境内创造收入并创造就业机会。”

在表格ETA 750B《外籍人资格声明》中，申请人表示她于1990年从[已隐去]获得平面设计学士学位，并于1995年从西班牙[已隐去]获得营销硕士学位。她表示自2006年以来一直在委内瑞拉[已隐去]的一家营销机构担任营销总监。

[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自由裁量性质）。

[2] 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

[3] 正如申请人在上诉中所强调的，审理主任反而认定记录未能证明申请人作为高等学位专业人士符合基础EB-2签证分类的资格，尽管申请人在初次提交时或回应审理主任的补件通知（RFE）时均未主张作为高等学位专业人士的资格。

[4] 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出联邦机构与法院一样，通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, n.7（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）。

在补件通知中，审理主任指出申请人未就其打算在美国从事何种工作提供具体说明，并要求详细描述拟从事工作，以便审理主任根据Dhanasar框架评估其国家利益豁免请求。

在补件答复中，申请人提交了一份商业计划书[5]，其中她表示：

[已隐去]目前作为媒体监测和媒体情报服务提供商运营。公司的广泛服务组合包括品牌声誉测量与管理、关键及商业敏感话题监测、传播危机管理、产品发布规划与跟踪、与竞争对手的竞争比较、活动效果评估以及传播等服务。

她表示，她和丈夫于2010年创立该公司，以提供媒体监测和情报服务。她表示，公司与媒体监测平台Rebold Spain和Brandwatch以及数据集成平台Vendasta和Datadoo等供应商和合作伙伴“建立了牢固的业务关系”。其“当前潜在客户”包括Newlink Group、Arnerant Bank、Banesco USA、Baptist Health South Florida和LUMU Technologies。

2. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架下的第一项条件，申请人必须证明其拟从事工作既具有实质价值又具有国家重要性。第一项条件聚焦于该个人拟从事的具体工作。工作的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事工作是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定证据未能证明该工作将具有国家重要性，并强调申请人未能表明其拟从事工作将如何在其领域内产生超出使用其组织服务的客户范围的更广泛影响，或如何以与Dhanasar一致的国家重要性程度广泛增进社会福利。审理主任进一步指出，记录未能证明拟从事工作具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想“重大经济效应”水平的利益。Id. at 890。

在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑其推荐信、专家信函、证明其拟从事工作国家重要性的文章、其专业经验和成就的证据，以及其公司商业计划书中的人员配置和收入预测。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟从事工作在Dhanasar分析框架第一项条件下的国家重要性。

[5] 虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

申请人的初始证据包括来自Ama.org、Deluxe.com、Yourarticlelibrary.com和Inkbot.com等来源的文章，这些文章论述了营销对中小型企业的重要性、营销对社会和国家经济发展的重要意义，以及平面设计在营销中的重要性。该证据支持申请人的主张，即其拟从事工作属于具有实质价值的领域，因为她拟与中小型公司合作以改善运营并实现更好的生产力和盈利水平，从而创造美国收入和就业机会。

然而，在确定国家重要性时，相关审查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 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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内具有国家甚至全球影响。 ” Id.

根据申请人 RFE 答复中所含的商业计划，她未能证明她拟向其客户提供的媒体监测和媒体情报服务将如何在营销领域产生更广泛的影响。她宽泛地声称其媒体监测业务将对中小企业部门“ 极具价值 ”，“ 并进而关系到整个国家的福祉 ”，但记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将产生如此广泛的影响。

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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。商业计划表明申请人的公司提供月度订阅服务，例如“ 媒体监测、社交聆听、声誉管理专业版、广告情报、客户之声和社交营销 ”。但该证据不足以表明此类益处，无论单独或累积，将超越使用其公司服务的客户而达到国家重要性的水平。她也未证明其工作将在与国家重要性相称的水平上广泛增进社会福利。

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效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. At 890。商业计划包括行业和市场分析、商业策略、财务预测和预估，以及公司拟提供服务项目和人员的描述。关于未来人员配置和财务预测，商业计划预计申请人的营销业务将在运营前五年雇用七名员工；第一年将实现总收入 $711,120，第五年达到 $1,574,623；第一年将实现净利润 $38,618，第五年达到 $135,853。商业计划还指出，“ 根据[经济政策研究所]提供的乘数，公司将促成[额外]51个间接就业岗位的创造。 ”

申请人商业计划中所含的就业创造和收入预测缺乏显示其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释的支持。即使申请人已为这些预测确立了充分依据，它们也不能确立拟议事业的国家

重要性。虽然预计利润表表明申请人的媒体监测业务具有增长潜力，但它并未证明其事业对区域或国家经济产生的益处将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。Id. at 890。

此外，申请人未提供充分证据表明其公司将运营的地区经济萧条；其公司将在这些地区雇用大量劳动力；或其事业将通过就业水平、商业活动或税收为地区或其人口提供重大经济利益。没有这些证据，我们无法评估拟议事业对就业创造的影响或其整体经济影响。因此，申请人未能支持其拟议事业将充分延伸至其客户之外、在与国家重要性相称的水平上影响营销领域的主张。

此外，在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在平面设计和营销方面的学术训练以及在这些领域的专业经验。记录还包含来自[已隐去]及其客户的推荐信。虽然重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到该外国人 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否根据 Dhanasar 第一项要件具有国家重要性。虽然这些信件证明了申请人过去的工作经验和对雇主的贡献，但它们并不支持其通过公司担任营销总监的拟议事业如所称具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”或“ 重大积极效应 ”。

最后，我们注意到申请人提供了来自[已隐去]大学一位副教授的专家意见信。他指出申请人的公司将“ 向中小企业提供服务，帮助它们顺利进入市场，并通过在线营销策略和市场监测扩大其影响力。 ”他表示申请人的服务“ [与]其客户分享相关和最新信息将使他们能够良好定位其公司并制定对其品牌最有利的策略。 ”他联系了申请人商业计划中所含的上述有关人员配置和财务预测的数据，并将其描述为“ [展]示了一个非常稳定和增长的业务。 ”

相关领域或行业任何专业人士的意见在评估国家利益豁免主张时都受到尊重且具有价值。然而，该专家意见信未充分证明申请人的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们的国家提供 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济效应 ”。Id. at 890。例如，该教授未提供任何分析或数字细分来证实申请人的营销服务将如何惠及国家的劳动力市场、经济和商业行业。他未提供充分证据表明申请人通过其公司提供的营销服务将使其客户能够在经济萧条地区雇用大量劳动力，或其事业将通过就业水平或商业活动为某一特定美国地区或其人口提供重大经济利益。该教授也未证明归因于申请人营销服务的客户收入任何增长将在区域或国家层面实质性影响经济活动。

此外，尽管该教授指出存在“各行业和部门显著且不断增长的数字营销需求”而申请人的公司将满足这一需求，但他并未表示申请人的拟议事业将在达到国家重要性水平的规模上减少对数字营销人员的需求。

在上诉中，申请人提交了两份我们的非先例决定，其中每位申请人均提交了 I-140 表格寻求作为杰出能力个人的分类，我们支持了上诉。首先，如前所述，这两名申请人寻求的是基于就业的第一优先（EB-1）移民分类，这与本案申请人所寻求的 EB-2 移民分类不同。其次，两项决定均未作为先例公布，因此，这些决定对未来裁决中的 USCIS 官员不具有约束力。见 8 C.F.R. § 103.3(c)。非先例决定将现行法律和政策适用于个案的具体事实，并可能根据程序记录中的证据、所考虑的问题以及适用法律和政策而有所区分。

基于上述理由，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国家重要性。由于申请人未确立其拟议事业具有国家重要性，她不符合 Dhanasar 分析框架下国家利益豁免的资格。

在上诉中，申请人坚持她符合 Dhanasar 框架的第三项要件。她还主张审理主任忽视了 20 C.F.R. § 656.3 中的法规，使得企业家在法律上不可能为其本人提交劳工证申请。我们认可申请人的主张，但由于本决定所确定的依据对申请人的上诉具有决定性，我们将在需要时保留这些问题供未来考虑，并将作为裁量事项驳回上诉。[6]

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，我们认定她未确立作为裁量事项获得国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代性拒绝依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25-26；另见 L-A-C-, 26 I&N Dec. at 516, n.7。