DEC042023_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：28819204 日期：2023年12月4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）

申请人是一名营销经理，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）可授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。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予以重新审查。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，因为申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。鉴于该问题具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留其余问题。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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

一、法律

为证明有资格获得国家利益豁免，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”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然 statute 和相关法规均未界定

“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 指出，USCIS 可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

申请人系巴西国民和公民，表示她打算通过其在佛罗里达州设立的公司 F-S-G-, LLC 在美国继续其作为营销专业人士的职业生涯。申请人声称其公司将“在枪支和弹药市场”运营，销售“用于体育、狩猎、自卫和其他实用射击目的的枪支、弹药及相关配件”。申请人表示该公司将以巴西作为“测试市场”，并激励多项经济活动，大幅增加企业收入，从而为美国经济作出贡献。申请人对其拟议事业的国家重要性解释如下：

我的拟议事业将提升对美国商业行业职能的国内和国际关注度，从而提高国家的市场生产力和全球商业吸引力。更进一步，通过向海外市场营销、销售和出口枪支及相关产品，我将通过跨境合同——主要源自拉丁美洲，特别是巴西——识别业务发展和业务多元化的可行机会。这将激励高能经济体之间的跨境交易，增加外国消费者对该国的外国直接投资（FDI）流入，促进为美国工人创造就业，并刺激其他实质性经济效应，以造福美国。

申请人表示其公司将通过在线商店维持采购和业务，使国际客户能够浏览和购买美国枪支相关产品，并表示她“目前正在与美国合作伙伴谈判协议，以支持公司的出口流程”。申请人声称其公司还将启动枪支及配件制造事业，并为多种将在美国制造的产品申请专利。申请人表示其公司计划在运营第一年雇用两名员工，到第二年雇用六名员工，到运营第五年缴纳税款88,997美元。

审理主任随后发出补件通知（RFE），指出申请人未提交充分证据证明其拟议事业具有国家重要性，特别是其将在营销领域产生国家甚至全球影响。审理主任认定，所提供的证据未证明申请人拟议企业的影响将产生实质性经济效应。因此，审理主任要求申请人

[1] 另参见 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）。

提交拟议事业的详细描述、其为何具有国家重要性，以及支持其国家重要性的书面证据。审理主任进一步指出，申请人应提供证据证明该事业的潜在预期影响，例如证明其将如何在相关领域产生国家或全球影响、具有雇用美国工人的重大潜力或产生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，或影响政府实体已描述为具有国家重要性的事项的文件。

作为回应，申请人表示自2021年以来她一直在 F-S-G-, LLC 担任营销和销售经理[2]，负责“制定和实施营销与传播计划；创建和执行在线媒体活动；社交媒体视频制作；与主要制造商开展合作活动……[以及]发展与合作伙伴、分销商和客户的长期业务关系”。申请人表示其目标是将巴西客户带到美国参加活动、贸易博览会、培训和实用射击比赛。

在同一份补件通知回复函的后文中，申请人表示她计划开发和扩展另一家公司 A-E- USA LLC，“一家将通过提供(1) Keratine、(2) Intensive Care、(3) Beauty Maintenance Kit 和(4) Hair Perfume 来服务美国企业的公司，均基于产品销售直接收入模式。”申请人再次声称该事业将吸引外国直接投资，“这些投资将转化为新的就业、投资和商业机会，从而为国家利益的众多领域作出贡献。”申请人强调其营销专长和技能，称“她审慎的营销调整反映了其拟议事业的实质价值和国家重要性，因为她不仅推动了公司增长，其策略还带来了国内和国际经济发展。”申请人指出外国直接投资对美国经济的影响以及外国所有在美运营公司创造的就业。

此外，申请人提交了另一份专业计划和陈述，其中她重申了关于 F-S-G-, LLC 的计划，她声称该公司在枪支和弹药市场运营。然而，申请人还提交了一份专门针对 A-E- USA LLC 的商业计划，日期为2020年12月，其中阐述了进口和分销“高品质化妆品”的计划，更具体地说是“数十亿美元的纯素化妆品市场”。申请人预计该公司在其前五年将至少支付390,000美元的工资和薪金，并雇用12名美国工人。申请人还提供了与 F-S-G-, LLC 相关的2021年 IRS 表格1065《美国合伙企业收入申报表》，反映该年度其收入为204,606美元且未支付任何工资和薪金。此外，申请人提交了与该公司相关的发票，反映购买了枪支、弹药及相关配件。

在否决申请时，审理主任认定申请人未证明其拟议事业的实质价值，指出她未就其作为本领域营销经理打算做什么提供具体见解。审理主任还认定申请人未

[2] 申请于2020年7月提交，补件通知于2022年7月发出，补件通知回复于2022年12月收到。当前上诉于2023年5月提交。

未能证明其拟议事业的国家重要性，并强调她未具体说明其拟议事业将如何如其所称提高美国市场生产力和全球吸引力。审理主任进一步指出申请人提交的与拟议枪支业务相关的商业计划，并认定该计划未能证明其对更广泛枪支行业的经济影响。

在上诉中，申请人再次指出其拟议的化妆品公司A-E- USA LLC，主张该公司将在前五年内创造390,000美元工资以及雇用12名美国工人，从而影响化妆品行业。申请人主张该拟议业务将对“ 未充分利用地区 ”的就业创造产生积极影响，并“ 为该地区带来投资 ”，包括“ 吸引外国直接投资，这些投资将转化为新的就业、投资和商业机会，从而对众多国家利益领域作出贡献 ”。申请人指出提交至案卷的行业报告和文章，包括一篇讨论《福布斯》研究的文章，该研究表明营销投资和资产对企业价值有重大影响，并“ 可贡献超过50%的公司价值 ”。申请人主张“ 几乎所有行业都需要强有力的营销策略，而这反过来直接惠及国家经济和整体生产水平 ”。申请人主张其“ 审慎的调整反映了其拟议事业的实质价值和 national importance，不仅推动了其所创办公司的增长，还带来了国家和国际层面的经济发展 ”。

申请人还强调她在市场营销和业务拓展方面拥有17年的专业经验，并主张这将“ 使她能够更快、更高效地为任何美国公司或企业提供竞争优势，无论其属于哪个行业或领域。 ”申请人还指出她提交至案卷的文章，这些文章讨论了移民企业家的经济影响，例如外资公司创造了5.9百万个美国就业岗位、美国有2.4百万名移民企业家，以及这些移民企业产生了超过65.5十亿美元的收益。申请人主张美国“ 将从投资于像[申请人]这样经验丰富的专业人士中受益 ”，强调她的知识和技能，以及她“ 就业务发展和销售扩张的潜在机会、以及有效的市场策略和举措向公司提供建议 ”的能力。

作为初步事项，尽管我们认可审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的实质价值，但我们拒绝对此进行分析，并特此保留该问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25; see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7. 在此，由于该问题具有决定性，我们将仅分析申请人是否证明其拟议事业的国家重要性。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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们“ 寻找更广泛的影响 ”，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 ”。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.

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

提交了多种拟议事业，从而对其潜在预期影响留下了重大不确定性。例如，为支持申请，申请人仅强调其拟议公司专注于在巴西分销和销售美国枪支、弹药及相关配件。然而，在回应补证通知时，申请人不仅讨论了拟议的枪支业务，还讨论了一家拟议销售化妆品的公司。现在，在上诉中，申请人再次指出拟议的化妆品公司，但似乎还强调其为多家美国公司提供专业营销服务的重要性。例如，申请人在上诉中称，她将“就业务发展和销售扩张的潜在机会以及有效的市场策略和举措向公司提供建议”。因此，尚不够清楚申请人是主张其拟议事业在枪支行业、化妆品行业还是一般营销领域具有国家重要性，鉴于这种模糊性，这些不同事业是否会对所有这些领域产生国家影响存在重大疑问。由于申请人的拟议事业模糊不清，其潜在预期影响也同样模糊不清。申请人必须通过独立的、客观的证据解决案卷中的不一致和模糊之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988).

此外，申请人就其不同拟议事业的拟议国家影响提出了模糊且缺乏支持的主张。例如，如审理主任所指出的，申请人主张其拟议的枪支出口业务将“提升美国商业职能在国内和国际的知名度”、提高“国家的市场生产力和全球商业吸引力”，并“确定业务发展和业务多元化的可行机会”。然而，申请人未充分解释其拟议事业将影响哪些美国商业职能、将提升哪些市场生产力和国际知名度，或确定哪些业务发展和多元化，并导致国家影响。

在回应补证通知时，申请人讨论了营销和传播计划、在线媒体活动、视频制作和社交媒体策略，以及她针对其枪支分销公司及合作伙伴、分销商和已建立关系的客户实施的“合作活动”。然而，同样，这些营销计划、活动、策略、合作伙伴、分销商和客户均未得到解释、未予指明且缺乏支持。事实上，这些所称的商业活动似乎有限，因为申请人提供了2021年IRS Form 1065，显示其枪支公司当年仅赚取204,606美元收入且未支付任何工资和薪金，从而对这项拟议事业对申请人所称年收入520亿美元、每年雇用超过312,000人的枪支行业的潜在国家影响留下疑问。同样值得注意的是，申请人主张其拟议枪支业务在五年后仅雇用八名员工，这再次对其对该行业的国家影响留下重大疑问。同样，申请人还讨论了制造枪支及相关产品并获取相关专利的计划，但提交了很少的解释和证据来佐证这些主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376.

同样，在上诉中，申请人指出其拟议的化妆品公司，主张该公司将在前五年内创造390,000美元工资以及雇用12名美国工人，从而影响化妆品行业。申请人还在其化妆品公司商业计划中表示，化妆品行业2020年收入超过260亿美元，鉴于所提供的雇用和工资预测，这再次留下了不确定性

即其公司将如何对该行业产生国家影响。同样，申请人主张拟议的化妆品业务将对“ 未充分利用地区 ”的就业创造产生积极影响，并“ 为该地区带来投资 ”，包括“ 吸引外国直接投资，这些投资将转化为新的就业、投资和商业机会，从而对众多国家利益领域作出贡献 ”。申请人再次未详细解释或记录该拟议业务将如何影响“ 未充分利用地区 ”、“ 为该地区带来投资 ”和“ 吸引外国直接投资 ”，也未指明其预期将影响的“ 众多国家利益领域 ”。Id.

在上诉中，申请人似乎再次将其事业重点转向她显然在美国市场普遍提供专业营销服务这一点，指出她在营销和业务发展方面拥有十七年经验，并声称这将“ 使她能够更迅速、更高效地为任何美国公司或企业提供竞争优势，无论其属于哪个行业或产业。 ”申请人还表示，她的能力在于“ 就业务发展和销售扩张的潜在机会，以及有效的市场策略和举措向公司提供建议。 ”然而，申请人自身的经验和知识本身与证明其拟议事业具有国家重要性无关，而仅对根据Dhanasar第二项要件判断她是否处于有利地位以推进该事业具有证明力。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 892-93。因此，我们认为上诉中对其技能和经验的强调不足以证明其拟议事业具有国家重要性。

最后，上诉中申请人还讨论了移民企业家的经济影响，例如外资公司为美国创造的约5.9百万个就业岗位、美国境内2.4百万名移民企业家，以及这些移民企业所产生的超过65.5十亿美元收入。同样，尚不清楚申请人含糊且相当有限的商业计划如何会对全国就业和收入产生影响，并在全国范围内实质性影响移民企业家的贡献。申请人进一步援引一篇行业文章，该文章讨论《福布斯》的研究，称营销投资和资产对企业价值有重大影响，且“ 可贡献超过50%的公司价值 ”。申请人主张“ 几乎所有行业都需要激进的营销策略，而这反过来直接惠及国家经济和整体生产水平 ”。即使我们接受文章中提出的这些前提，也不清楚此类关于投资营销的一般性论述如何证明申请人在整个记录中提交的各项拟议事业具有潜在的前瞻性影响。

申请人的陈述反映出一种在不同行业创办潜在企业并提供专业营销服务的模糊意图。然而，申请人未提供足够的信息和证据，以证明其各种拟议事业的前瞻性影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。正如审理主任所指出的，案卷未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其客户群之外，而她的陈述和提交的证据未能充分明确该客户群。因此，申请人未证明其拟议事业将产生与国家重要性相称的广泛影响。

由于案卷中的文件未能按照Dhanasar先例决定第一项要件的要求证明申请人拟议事业具有国家重要性，她未证明符合国家利益豁免的资格。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。