DEC072023_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：29050126 日期：2023年12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）

申请人是一名营销专家和企业家，寻求以持有高级学位的专业人士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（即工作邀请要求）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)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需工作邀请（进而对劳工证）的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。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重新审理（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审理，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。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须证明其有资格获得对工作要求（即工作邀请要求）的酌情豁免，且该豁免“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和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 指出，USCIS 可作为自由裁量事项1，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

作为自由裁量事项1，在申请人证明以下各项时批准国家利益豁免：

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。记录反映了该认定。

然而，审理主任认定记录未能证明豁免工作要求（进而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位能够推进拟议事业，也未能证明权衡之下豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。2 经重新审理，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于申请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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、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 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟在美国担任其两家营销咨询企业的首席执行官和营销专家。申请人的拟议事业陈述称：“ 我的拟议事业是利用我丰富的经验……为广告市场、广告代理机构、直接客户和商业机构创造新颖且有影响力的策略…… ”以及“ 创建和开发推动该领域前进的项目，以促进对广告和营销概念的理解。 ”他表示其市场咨询企业将推进其拟议事业。

第一家企业，_____，由申请人和另一人于2018年在佛罗里达州成立，提供“ 综合营销咨询，为客户在战略开发、特殊媒体项目和客户服务方面提供具有卓越增长潜力的服务 ”。商业计划将该企业描述为“ 一家精品代理机构，主要专注于开发业务

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
2 审理主任未对Dhanasar分析框架第二项和第三项要件下的认定提供分析。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

和营销策略，并向客户提供高度个性化的服务。”申请人解释称，该企业开发并实施与科技趋势相结合的市场营销和数字营销；开发、研究和创造“传统平台与新媒体（如虚拟现实……、增强现实……和人工智能）的整合”；开发用于用户与品牌整合、互动和沉浸的平台；提供“[全]球内容创作网络”，拥有“各类工作最优秀的专业人士”；并实施“一套实时通信自动化开发系统，优化向目标受众展示内容。”该企业目前在佛罗里达州运营，并打算将客户扩展至美国各地。

~----------~的商业计划解释称，其打算通过申请人的第二家拟议企业提供技术 and 新媒体开发服务，II II 申请人打算与一家巴西投资公司共同设立!l，它将通过将“指示性标识的静态结构（如商店或购物中心的招牌）转变为大型媒体设备”来提供虚拟标识；通过开发“位于大城市和消费中心的大型数字结构，将其转变为设计和娱乐图标”来提供虚拟图标，这些图标“在高人流量地点提供媒体体验、沉浸感、与品牌的互动……”；以及通过“对住宅、仓库或公司中的图像进行数字化和体积捕捉，以创建沉浸式内容……用于虚拟导览”来提供虚拟房屋。

本办公室同意审理主任的认定，即申请人的拟议事业具有实质价值。尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定记录未能证明拟议事业的国家重要性。审理主任指出，记录未包含证据支持申请人“关于[申]请人拟议事业潜在影响”的陈述和预测。审理主任的理由是，证据未显示其拟议事业将在其领域内产生国家或全球影响，也未显示其所称的经济利益“将达到Dhanasar所设想的‘实质性积极影响’的水平”。审理主任解释称，虽然证据显示他是“其领域内一位地位稳固的专业人士，且[他]因其贡献而受到认可……，但证据未显示[他]的贡献具有更广泛的影响，或在某一特定领域内具有国家或全球影响。”

申请人在上诉中主张，审理主任的决定“存在超出无害错误、达到滥用自由裁量权程度的误解和适用法律错误之处”。申请人主张，审理主任未充分审查和考虑记录中证据的整体情况，且他提交了“一份更新的个人陈述，其中包含关于拟议事业国家重要性的充分论证……，每项论证均有客观书面证据支持”。在确定其拟议事业的国家重要性时，申请人主张，审理主任本应考虑初次提交时以及在对证据请求的答复中提交的客观书面证据的充分性，包括来自“信誉良好的行业和美国政府来源的文件……强调营销在经济增长中的关键作用，指出需要营销努力来调动经济资源以进一步生产创意、商品和服务，从而带来更多就业……”

他进一步主张，与审理主任在驳回决定中指出申请人未提供证据“以佐证拟议事业的实质性积极经济影响”相反，他指出他提交了“大量文件，通过随初次申请和[证据请求]答复一并提交的个人陈述，佐证[其]拟议事业的经济效益”。他还指出，举证标准是优势证据标准，且所提交的证据以优势证据表明申请人拟议事业具有国家重要性。经重新审查（de novo review），我们认为记录未能表明申请人的拟议事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素，具体如下所述。

申请人在上诉中强调，审理主任在签发证据请求通知和驳回决定时未考虑全部证据，存在错误。他主张，证据请求通知未能对最初提交的证据作出评估、未明确指出证据的缺陷，也未提供指导以纠正对所提交文件的任何关切。我们不同意申请人关于审理主任的证据请求和驳回决定存在缺陷的主张。

尽管审理主任在证据请求通知中未对最初证据作出分析，但该通知告知申请人，最初证据未能充分显示其拟议事业的国家重要性，并解释了确立其国家重要性所需的证据。此外，审理主任的决定适当分析了申请人的文件，并对证据进行了权衡，以优势证据标准评估申请人的资格。本程序的举证标准为优势证据标准，即申请人必须表明其所主张的事项“更有可能为真”或“很可能为真”。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，我们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）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。记录未能表明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及营销领域：“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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所带来的影响。”Id. 正如审理主任所指出的，申请人声称其事业包括“‘将新颖产品和服务开发并整合到广告中，以及整个国家的营销行业’”（着重号为原文所加）。然而，我们同意审理主任的意见，即申请人未提供“证据以显示其声称的‘新颖’产品和项目在营销领域的潜在影响，或‘新颖’项目或产品究竟包含什么内容”。除了申请人在其陈述和商业计划中的一般性主张外，记录并未表明申请人的营销咨询业务将对营销领域产生更广泛的影响。

记录包括申请人为_____.制定的商业计划，该计划描述了该业务的经济效益以显示其国家重要性。该商业计划称，

[该业务]将把自己定位为一家营销精品店，聘用专业人士共同努力实现同一目标：满意的客户……[申请人]将能够通过帮助公司实施有效的营销策略，为整体美国经济作出贡献。除创造直接和间接就业机会及缴纳税款外，[该业务]提供的服务将增强客户公司对整体美国经济的贡献。

该商业计划还说明了申请人对该业务的部分所有权；申请人的教育和工作经历；该业务的产品和服务；对营销咨询行业的分析；营销咨询行业的重要性；以及该业务拟议的营销策略、人员配置和财务预测。该商业计划还笼统提及申请人在其另一业务中的经验，!I

然而，申请人未提供佐证证据以支持其主张，即其业务活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。申请人关于其营销咨询业务将惠及美国经济的主张，未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以表明其事业具有提供经济利益的潜力。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

例如，商业计划预测，该营销咨询业务将在五年内雇用九名直接员工并产生近十万美元的税款。然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。尽管申请人表达了为美国作贡献的意愿，但他未以具体、具有证明力的证据确立其事业将在其领域产生更广泛影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或将在佛罗里达州或美国产生其他实质性积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力和可信的证据支持其主张。See id.

即使我们假设申请人所称的一切都将发生，记录也缺乏证据表明，在五年期内创造九个直接就业岗位并产生近十万美元税收收入能够达到国家重要性的水平。此外，若无充分的书面证据表明其拟议担任该业务首席执行官和营销专家的职责将对营销咨询行业产生更广泛影响，而非仅惠及其咨询业务和拟议客户，申请人未能以优势证据表明其拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。这些报告和文章涉及营销和广告的经济效益，以及2007年至2009年美国消费者支出和就业情况，并预测至2022年。我们认可营销咨询行业及相关职业的重要性；然而，仅仅在营销咨询领域工作或创办一家营销咨询企业以支持该行业，不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，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实质性积极经济影响的事业，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。所提交的行业报告和文章未讨论任何具体归因于申请人拟议事业的、申请人所主张的经济影响。

记录包括来自申请人同事、商业伙伴和客户的推荐信。这些信件主要讨论申请人的工作经历，包括其在商业和内容开发、数字媒体、营销和广告方面的知识。例如，申请人前同事的信件强调申请人在媒体和营销项目技术开发和管理方面的专长及成功实施。这些信件证明申请人的媒体和营销知识及其对项目、客户和雇主的重要性。然而，这些文件涉及Dhanasar框架的第二项要件。See id. 我们认可申请人过去为其雇主和客户提供了有价值的营销服务。然而，正如审理主任所指出的，申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以表明其拟议事业的预期影响将达到国家重要性的水平，而非仅影响其客户。这些信件未表明申请人的工作将在营销领域具有国家或全球影响。

申请人未能证明其拟议事业超出其业务及其未来客户的范围，从而以与国家重要性相称的水平影响该领域或任何其他行业或更广泛的美国经济。除一般性主张外，他未能证明其作为营销咨询业务首席执行官兼营销专家拟开展的工作提供有助于营销行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛的影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未能就其拟议业务的营销咨询工作与所主张的结果之间提供足够直接的证据联系。

由于记录中的文件不足以确立Dhanasar先例决定第一要件所要求的申请人拟议事业的国家重要性，他未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二和第三要件下资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果并非必要的问题作出认定 ”）；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）。

111. 结论

由于记录未能确立申请人已满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件

分析框架，我们认定申请人作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。

7