JUL092024_02B5203 · 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：31569870 日期：2024年7月9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）

申请人是一家营销咨询领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益下的工作要求豁免。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。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊才能的个人。该法第203(b)(2)(A)条。

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获得对工作要求“ 在国家利益下 ”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分析框架。Dhanasar案指出，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，如果申请人证明：

1 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授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质性价值，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
- 综合权衡，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

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。尚待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。Dhanasar分析框架的第一项要件要求申请人证明拟议事业既具有实质性价值，又具有国家重要性。本办公室同意审理主任的意见，即所提交的文件证明申请人的拟议事业具有实质性价值。基于下述理由，本办公室认定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。

关于其拟议事业，申请人在其最终陈述中表示，她打算“通过管理和经营我位于美国的公司_____，担任营销经理/企业家。该公司将提供商业智能和数字营销战略服务的咨询，重点关注美国的中小型企业。”在回应补件通知时，她表示她“将利用其营销技能推广产品并为公司广告服务，从而为寻求海外增长的美国公司以及寻求迁入美国并在美国增长的外国公司实现显著的跨境销售。”此外，她在其商业计划中表示，该公司“将提供营销管理、商业智能和数字营销战略服务的咨询，重点关注美国的中小型企业。”

除上述文件外，记录还包括但不限于关于营销岗位及移民在劳动力中作用的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业与工资统计中与营销经理相关的信息。最后，记录还包括公司记录[已隐去]、公司作品集样本、潜在客户的意向书、推荐信、教育记录、简历和移民记录。

审理主任列出了申请人提交的证据，并讨论了其商业计划中的细节。审理主任指出，该公司将位于[已隐去]，该地人口超过430,000。审理主任还提到，商业计划提及预计到第五年将拥有80名员工、预计净收入为$692,583，并说明了该公司将如何通过各种方式增强其他中小型企业。然而，审理主任认定，申请人未能证明有潜力雇用大量员工、产生重大积极经济效应，或证明利益将延伸至该公司及其潜在客户之外。审理主任审查了有意与申请人合作的公司来函，但指出这些利益是给予这些公司的，而非在行业内产生广泛影响。审理主任随后讨论了推荐信，并同样认定这些推荐信未能提供证据证明拟议事业将具有国家重要性。最后，审理主任指出，申请人未提供充分证据证明预期事业的潜在预期影响，包括

更广泛的影响，或该领域内国家或全球层面的影响；雇用美国工人的重大潜力；重大经济效应，尤其是在经济萧条领域；社会福利的广泛增强；或文化或艺术丰富性的广泛增强。因此，审理主任认定申请人未能证明拟议事业具有国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地适用了更严格的证据标准。关于本事项的证据标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。换言之，申请人必须表明其主张“更有可能为真”或“很可能”为真。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，USCIS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）。同上第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，申请人未具体指出审理主任决定中适用更高证据标准或施加超出Dhanasar框架所规定的新颖实质性和证据性要求的陈述。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。虽然申请人的陈述反映了其向公司未来客户提供营销咨询服务的意图，但她未提供充分的信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar案中，本办公室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。同上第893页。在此，本办公室认定申请人未能表明其拟议事业将充分延伸至其公司及其客户之外，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域、营销咨询行业或美国经济。

申请人主张，审理主任未对其声称与国家重要性相关的证据进行详细分析，包括其商业计划、简历、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。本办公室将结合拟议事业的国家重要性，对先前提交的证据进行论述。申请人的商业计划包括行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、关于申请人教育和工作经历的讨论，以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划预计其公司将在第一年雇用19名人员，第二年33名，第三年49名，第四年64名，第五年80名，但她未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，虽然其计划提供了第一年$1,083,613、第二年$1,882,065、第三年$2,794,582、第四年$3,650,066、第五年$4,562,582的收入预估，但这些预估缺乏显示其依据的细节或关于如何实现这些预估的解释。

申请人的简历和支持文件显示，她自1999年以来曾担任过多个职位，如分公司经理、营销经理、营销主管、保险商务经理、营销实习生和营销总监。记录中还包括她的学位、证书、其他课程以及前雇主信函的证据。然而，申请人在其领域的技能、

知识和先前工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将重点从拟议事业转移至外籍人士"。同上，第890页。然而，Dhanasar框架的第一项要件侧重于拟议事业，而非申请人在该领域的教育和先前工作。申请人拟议事业的国家重要性与其教育、技能和工作经验是分开且独立的。2

申请人此前提交了关于营销职位及移民在劳动力中作用的文章和行业报告，以及来自O*NET OnLine和美国劳工统计局职业就业与工资统计中与营销经理相关的信息。她主张这些文章证明了拟议事业的国家重要性。此处的问题不是个人将从事的领域、行业或职业的国家重要性；相反，我们关注的是"外籍人士拟从事的具体事业"。Dhanasar，26 T&N Dec. 第889页。

申请人还主张美国即将出现营销专业人员短缺，她将能够以其丰富经验立即为美国做出贡献。然而，所称的职业或职业技能短缺并不能使其拟议事业在Dhanasar框架下具有国家重要性。事实上，此类合格工人短缺问题由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人声称拟议事业具有更广泛的影响，因为所提供的服务有可能在全国层面上改变美国公司的数字营销策略。然而，申请人未提供充分证据证明其营销咨询业务将以如此规模运营，从而达到国家重要性的水平。在没有提供证据证实此类主张的情况下，仅声称某项事业具有国家重要性或会产生广泛影响是不够的。此外，尽管任何基本经济活动都有可能在某种程度上对经济产生积极影响，但申请人未证明其拟议事业的潜在预期影响如何在其领域提供更广泛的影响，或在其公司将运营的地区或美国其他地区产生重大积极经济效应。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对我国具有其他重大积极经济效应。具体而言，她未证明其公司未来的员工规模和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。她未提交证据表明其事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的"重大积极经济效应"水平。同上，第890页。

申请人未证明其满足Dhanasar分析框架第一项要件的要求。因此，她未证明符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于

2 见Dhanasar第890页。

其在Dhanasar所述第三项要件下资格的上诉论点。3 见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出裁决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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。

3 审理主任认定申请人处于有利于推进拟议事业的良好地位，即Dhanasar所述第二项要件。我们不会讨论是否同意该认定，因为拟议事业缺乏国家重要性的认定对上诉具有决定性。