JUL192024_03B5203 · 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

案卷编号：31651448 日期：2024年7月19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和营销顾问，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的工作邀请要求给予国家利益豁免。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否决了该申请，认定记录未能证明申请人拟从事的事业的全国重要性，也未能证明对EB-2分类的工作邀请和劳工证要求给予豁免将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室上诉审理。在上诉中，申请人主张其拟从事的事业将对整个营销行业产生广泛影响，因而具有全国重要性。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其符合资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得对工作邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“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框架。Dhanasar案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可行使酌情权，[1] 在申请人证明以下事项时给予国家利益豁免：

- 拟从事的事业兼具实质价值和全国重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人系巴西国民及公民，目前居住在美国，寻求对EB-2分类的工作邀请和劳工证要求给予豁免。申请人拟在宾夕法尼亚地区开设一家专注于中小型企业的咨询公司。在提交给审理主任的书面论证意见中，申请人陈述：

公司将通过提供经过深思熟虑的专业化建议和服务来帮助客户。公司员工将与业主、管理人员及其他员工合作，根据客户的具体需求确定最适合客户的解决方案。公司员工将专注于在多个领域发现改进机会，包括实体和数字营销策略、销售策略等。利用最新技术，公司还将对客户的营销和销售流程进行标准化，从而实现既定目标。（强调部分已删除）

申请人提供了商业计划书、专家意见函、学历记录、以往学生、雇主和客户的推荐信，以及其专业协会会员资格的证明。审理主任要求提供关于申请人拟从事事业全国重要性的补充信息。作为回应，申请人重申了其在营销领域的教育和经验。他进一步表示，其事业将具有全国重要性，因为他将通过研究开发新策略以革新营销行业，并将这些方法传播给广泛受众，从而促进美国的文化丰富。

审理主任认定，申请人已证明其符合作为持有高级学位专业人士的EB-2分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值，但未能证明其拟从事事业的全国重要性，也未能证明权衡之下对EB-2分类的工作邀请和劳工证要求给予豁免将最符合美国利益。

在上诉中，申请人重新提交了其对审理主任补充证据请求（RFE）答复的大部分内容，强调其认为其事业具有全国重要性之处。申请人主张，通过其研究，其“ 贡献将远远超出那些

[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给予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

最终将聘用其服务的公司。”他进一步主张，审理主任通过要求其满足Dhanasar框架的所有标准，对其施加了过重的举证负担以证明其拟从事事业的全国重要性。申请人表示，他已证明其拟从事事业的全球影响，因为他将开发创新工具帮助企业充分发挥潜力，并且他已与该领域的专业人士分享其学术成果。他进一步表示，其事业具有雇用美国工人的重大潜力，将产生实质性的积极经济效应，并通过帮助小企业成功在更广泛层面上增进社会福利。

在审议了为支持申请而提供的文件以及上诉中提出的论点后，本办公室采纳并维持审理主任关于申请人拟从事事业全国重要性的决定。见Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的做法“已被每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个巡回法院的意见，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要他们对案件进行了“个别化考量”）。

Dhanasar框架的第一项要件——实质价值和全国重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的 merit 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。在确定拟从事的事业是否具有全国重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

根据商业计划书，公司打算利用现有营销工具和技术，在申请人的支持下提供详细而具体的咨询服务。申请人计划第一年专注于宾夕法尼亚州[已隐去]地区，第二年专注于[已隐去]及周边地区，第三年专注于[已隐去]，第四年专注于“北部各州”，第五年专注于“南部各州”。申请人的商业计划书预计，其公司到第五年将达到共八名员工，薪资支出将从第一年的210,257美元增长至第五年的485,751美元。他还预计第一年实现销售额310,500美元，到第五年增至709,749美元。申请人表示，他将对咨询工作每小时收费150美元，以吸引客户并与类似公司保持竞争力。此外，申请人的商业计划书称，其对营销行业的贡献将在5年内间接创造58个职位。

申请人的商业计划书未解释这些预测是如何计算的，也未充分说明这些预测将如何实现，记录中也没有支持该计划财务预测的证据。申请人还声称，其营销业务的“涟漪效应”将创造就业机会并为其客户带来增加的收入。这一认定取决于对申请人贡献的社会或经济影响的评估，要求其证明超出本地行业范围之外的更广泛利益。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。因此，虽然涟漪效应可能意味着狭窄领域内的积极发展，但仅凭这些可能不足以确立所要求的全国重要性水平。同上，第890、892页。因此，根据现行法律标准，申请人仍有责任提供令人信服的证据，证明其有能力使整个行业或领域显著受益。优势证据标准要求证据证明

申请人的主张很可能为真，其中真相的认定基于每个个案的事实情况。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。在评估证据时，真相不能仅凭证据的数量来确定，而应依据其质量。见同上。在此，缺乏支持性细节削弱了商业计划书的可信度和证明价值。

申请人主要依赖其学术资历、专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性。他提供了数封支持信和一封专家意见书，这些材料对其过去在市场营销领域的研究和工作提供了见解。然而，这些信件并未对申请人的拟议咨询公司或其国家重要性提供额外的见解。一般而言，与申请人的资格、经验或教育资历相关的因素涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上"。id. at 890。此处的问题在于，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。虽然申请人主张他计划继续在市场营销领域进行学术研究并将该研究提供给更广泛的市场营销从业者群体，从而具有全球影响力，但本案中申请人的具体事业是一家专注于中小型企业的市场营销咨询公司。此外，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。See id. at 889。专家意见书和支持信中提出的论点涉及申请人过去的成就，而非其拟议事业在美国对该领域或更广泛的市场营销产生影响的未来潜力。

即使我们假定商业计划中的所有预测均准确无误，记录中仍缺乏证据证明其影响将具有国家重要性。申请人在支持申请的陈述中主张，其企业将通过传播其工作对市场营销行业产生更广泛的影响。来自F-Q-2的专家意见书称，基于申请人过去的成就，批准豁免符合美国的国家利益。该信进一步阐述了全球管理咨询市场的重要性、市场营销在促进整体经济健康方面的作用，以及申请人对巴西市场的了解。然而，申请人未指明将从其服务中受益的具体客户，仅笼统地表示其服务将为任何与其签约的企业增加价值。但申请人未提供文件支持这些陈述，即其事业将带来国家重要性层面的大幅经济增长。记录未说明创造八个就业岗位并实现商业计划中预测的销售额如何会产生国家重要性层面的重大积极经济影响。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。因此，申请人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。

由于记录中的文件未能确立其拟议事业在Dhanasar先例决定第一项要件下所要求的国家重要性，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的

2 我们使用首字母缩写以保护个人隐私。

上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar分析框架第三项要件下符合国家利益豁免资格的上诉论点。See 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"）；see also 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。