JUL222024_07B5203 · 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：31522442 日期：2024年7月22日

对内布拉斯加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）

申请人是一名营销和广告顾问，寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及对此分类所附职位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)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。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。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。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位邀请要求，因为此举“符合国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“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依据框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；

1 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 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。因此，上诉中待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个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。在确定拟议事业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。

根据申请人在初始提交时提供的陈述，她打算在美国“促进小型企业和初创企业的产品和服务销售”。她提及“将数字营销应用于小型公司、公共机构和政府实体”的专业经验，并表示凭借其“跨越品牌、内容[和]效果等各种营销类别边界的能力”，她将“使美国小型企业和初创企业更容易进入全球市场”。申请人计划“建立一个数字营销传播平台（DMCP），除制定创意内容策略外，还利用AI（人工智能）技术通过程序化广告进行定向营销，以针对美国的中小型企业、家庭农业企业和自由职业者获取美国及全球消费者”。申请人还提交了文章和推荐信以支持其资格。

审理主任部分认定申请人的初始提交未能证明拟议事业的国家重要性，并发出了补充证据请求。作为回应，申请人提交了额外文件，包括更新的拟议事业陈述、商业计划、来自韩国的_____以及三家表示有意与申请人合作的美国实体的信函、讨论美国政府支持中小型企业举措的文件，以及关于申请人以往营销和广告项目的额外信息。

申请人表示，她的公司将帮助需要“专家帮助以有效利用数字营销”的小企业主，为解决这一问题，她“正在开发一个程序化广告项目，使小企业主更容易获得数字营销、开展有效的广告活动并扩大其市场覆盖范围”。申请人指出，她将提供“面向希望拓展海外市场的广告商的本地化广告服务”，她目前正在与“2-3家美国中型公司讨论实施程序化广告和本地化广告”。她表示，“为在美国执行这一计划，[她]已获得_____的支持，即[她]在

韩国所任职的公司”，她“将使用该资金”使“程序化广告服务在美国可用”。她表示，她“计划为内容策划、AI大数据、制作[和]媒体管理创造就业机会”。

在否决申请时，审理主任认定，尽管拟议事业具有实质价值，但记录中缺乏足够证据证明申请人的事业具有全国范围的重要性。审理主任指出，记录未证明其事业的潜在预期影响将超出其未来公司和客户的范围。此外，审理主任认定，由于缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的足够证据，申请人未能证明其拟议事业对地区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。Id. at 890。关于提交的商业计划，审理主任指出，该计划未提供关于拟议公司的财务和人员的任何见解，也未说明申请人将如何支付工资和业务开支。审理主任指出，表示有意与申请人合作的公司信函未包含财务支持证据。

在上诉中，申请人主张审理主任未能考虑其事业的真正目的，以及通过“利用[申请人的]服务将其市场拓展至亚洲地区”实现中小型企业增长的重大积极影响。她声称，其拟议事业旨在支持中小型企业，随着它们“扩大市场并发展业务，它们将雇用更多工人来处理增加的业务量，这最终将促进[国家]经济增长”。申请人主张，尽管商业计划未包含财务细节和预测，但提交的来自_____的承诺函表明她已为其美国公司获得了资金来源。申请人表示，由于移民审理积压，她尚未成立拟议公司，并主张“在此时组建公司、获取EIN（雇主识别号）和确定财务细节，不如建立包含预期雇用专家的商业模式”以及拟议业务如何能够帮助美国中小型企业那么重要。

经审查，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了证据，以评估她是否已按优势证据标准证明其符合Dhanasar框架的第一项要件。在确定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、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”。参见Dhanasar，同上，第889页。一般而言，我们考察记录申请人工作“潜在预期影响”的证据。申请人提交了论述有效营销的重要性（尤其是对中小企业）及其对美国经济影响的文章，并提供了推荐信和她过往项目的摘要，描述了其专业经验和成就。然而，申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将关注点从拟从事的事业转向该外国人”。同上，第890页。此处的问题是她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。此外，这些文件未能证明申请人的具体事业具有全国性影响、雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来实质性的积极经济影响。

我们在Dhanasar中指出，我们考察拟从事事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 例如，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（尤其是在经济萧条地区）的事业，很可能被理解为具有国家重要性 ”。同上，第890页。尽管申请人论述了在快速变化的数字环境中帮助企业提高其营销和广告能力的价值与重要性，但Dhanasar要求我们关注“ 该外国人拟从事的具体事业 ”，而非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性。同上，第889页。

此外，申请人未证明其公司的运营将在与国家重要性相称的水平上为任何特定地区或更广泛的美国经济带来实质性经济利益，也未证明其公司的活动将在地区或全国层面实质性影响就业创造和经济增长。申请人承认她尚未成立其拟设立的公司，也未确定公司的“ 财务细节 ”。此外，尽管商业计划表明申请人计划“ 确保本地人才库（至少18人） ”，但她未说明企业将设于何处或员工的薪资。此外，记录未充分显示公司将如何支付薪资和其他业务开支。申请人提及所提交的来自韩国公司_____的承诺函，她目前是该公司的首席执行官，并主张这表明她为其美国公司获得了资金来源。然而，该函件仅概括称该公司“ 将为所有业务活动领域提供必要资金 ”，而未说明承诺投资资金的具体金额。此外，记录缺乏证明对拟设立公司作出投资合同承诺的证据。同样，三份表示有意与申请人合作的美国实体的电子邮件也未反映这些公司的投资资金或与拟设立公司合作的合同承诺。因此，申请人未证明其未来公司具有雇用美国工人的重大潜力或以其他方式提供实质性的积极经济影响。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其作为自由裁量事项有资格获得国家利益豁免。因此，进一步分析她在Dhanasar所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。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)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。