JUL262023_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：25760024 日期：WL. 26, 2023

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）

申请人是一名提供营销咨询服务的社交传播专家，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。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该 EB-2 移民分类的职位offer要求。参见本法第 203(b)(2)(B)(i) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，授予此项对所需职位offer从而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申请，认定记录未能证明申请人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。

I. 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 underlying 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才能的个人。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业人士定义为本法第 101(a)(32) 条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须随后证明其值得获得对职位offer要求的自由裁量豁免，即“ 符合国家利益 ”。同上。虽然本法或相关法规均未定义“ 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，2 在申请人证明以下事项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；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。3

II. 高级学位

审理主任发出的补件通知及随后的否决通知均未就申请人是否提交了充分证据证明其为持有高级学位的专业人士作出认定。因此，本办公室将保留其是否符合 underlying EB-2 签证分类资格的问题。

III. 国家利益豁免

申请人打算继续在佛罗里达州经营其提供营销咨询服务的业务。申请人最初对其拟议事业描述如下：

指导美国企业采用对每家公司都合理的有效社交传播方法，从而带来收入增加、需求增加，进而为消费者和其他受益人以及行业发展带来服务产出……[我]将……在社交传播领域指导和引导公司，并且随着我的公司扩展超出佛罗里达州的基础，我可以为全国越来越多的公司和行业的增长和知名度作出贡献。

审理主任认定，虽然申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未满足 Dhanasar 框架三个分支中的任何一个。基于下文所述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其事业的国家重要性，从而无法根据 Dhanasar 分析框架第一分支确立其资格。

1 专业人士应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第 101(a)(32) 条。
2 另见 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）。
3 关于此三个分支的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

第一分支，实质价值和国家重要性，聚焦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。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，其中主张审理主任的决定是“ 适用过度审查，反映出滥用自由裁量权，且不符合与 I-140 EB-2 NIW 申请审理相关的可允许和适用的举证责任 ”，并强调“ 适用的举证标准是‘ 优势证据 ’标准。 ”4 然而，申请人并未解释审理主任在分析记录证据时如何错误适用了适用的举证标准。5 事实上，与其关于审理主任使用过度审查的主张相反，申请人在其书面论证意见中后来表示审理主任未充分审查证据。申请人陈述如下：

虽然 TSC [德克萨斯服务中心] 对提交至记录的部分（但非全部）文件作出了评论，但其决定并未详细、清晰和全面地讨论为何每一份提供的证据均未达到优势证据门槛。相反，它仅作出一般性断言，未能具体指明为何证据未达到‘ 优势证据 ’的举证门槛，最终导致上诉人正当程序权利被彻底剥夺和司法不公。

经审查记录，审理主任似乎审查了提交的全部证据。该决定在分析申请人资格时引用并摘录了各种证据。如上所述，本办公室重新审查记录。基于下文所述理由，本办公室同意申请人未能根据 Dhanasar 分析框架第一分支证明拟议事业的国家重要性。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张当前记录证据确立了其在 Dhanasar 框架下的资格。申请人强调了与其提供营销咨询服务的人士的推荐信，包括来自制作公司、一家提供进出口和产品仓储服务的物流公司以及一个教会事工的客户。这些信件详述了申请人对若干项目的贡献并赞扬其工作。然而，这些信件并未证明其工作的成功表现如何在全国层面确立其咨询服务在美国的影响。本办公室注意到，这些信件中关于申请人工作表现的内容涉及 Matter of Dhanasar 的第二分支，该问题将在本决定中保留。本办公室还注意到，这些信件部分提及申请人在本申请提交日期之后发生的全球卫生紧急事件期间的工作。由于申请人必须在提交时确立资格，6 本办公室不能将此

4 见 INS v. Cardoza-Foncesca, 480 U.S. 421, 431 (1987)（讨论“ 更可能 than not ”为发生可能性大于 50%）。
5 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误法律结论或事实陈述。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。
6 见 8 C.F.R. § 103.3(b)(1)（规定申请人必须在提交时确立所请求福利的资格）。

工作作为支持证据。即使该工作发生在提交日期之前（事实并非如此），它也将属于 Dhanasar 框架的第二分支。

为证明其事业的重要性，申请人强调收录了与营销领域相关的文章，这些文章讨论了数字经济、对营销人员的需求以及品牌对文化的影响。申请人还援引了来自多所大学讲师的专家意见函。这些函件就社交沟通专家对企业和公共关系团队的重要性发表了评论，并描述了企业家和不同规模企业在经济中的重要性。该信息并未涉及申请人事业的具体细节，以证明其是否具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非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 ”。参见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 案中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，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。 ”同上。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，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。 ”同上，第890页。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。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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其雇员和客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响营销或传播行业。

此外，申请人未证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为国家带来重大积极经济影响。具体而言，他未显示其商业活动将为佛罗里达州或美国提供重大经济利益。我们注意到，专家意见函以与申请人商业计划大体相似的方式描述其业务。正如审理主任的决定所解释的，意见函和商业计划中关于业务的预测均无有证明力的证据支持，以证明所预测增长估计的可信性。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。商业计划未证明申请人事业对地区或国家经济产生的任何利益将达到 Dhanasar 案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。申请人的商业计划预计到2026年创造八个就业岗位；尚不清楚所述规模和范围的业务将如何影响并积极作用于这些人将所在的地区。尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，但他未提供证据表明他将在该地区雇用大量工人，或他的事业将通过就业为该地区或其人口提供重大经济利益

另参见 Matter of Katigbak，14 I&N Dec. 45, 49（Comm'r 1971）（规定“ 国会不意图使一项因受益人当时不合格而被适当拒绝的申请，在受益人可能根据新的事实情况变得合格的未来日期获得批准。 ”）。

水平、商业活动或税收。商业计划和记录中的其余证据均未证明申请人通过在佛罗里达州经营小企业继续提供营销咨询服务的事业达到国家重要性水平。申请人未证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

记录未确立 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家重要性。因此，申请人未证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的驳回理由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 Dhanasar 框架下资格的其余论点，以及申请人是否有资格作为持有高级学位的专业人士成员获得 EB-2 分类。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）（在申请人否则不合格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明拟议事业具有国家重要性。由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，他未确立其有资格或否则作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

命令：上诉被驳回。