JUN212024_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：31201223 日期：2024年6月21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）

申请人系数字营销领域的企业家，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，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求（即劳工证要求）。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，认定尽管申请人已确立其EB-2分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。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。1

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的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。

1 由代理人提交的上诉必须包含一份新的、妥善签署的表格G-28，《律师或认可代表出庭通知》。8 C.F.R. § 292.4(a)。律师或认可代表必须在表格G-28上签名。原始签名的 photocopy、扫描件或传真件可以接受，但以打字机、自动笔、印章或类似设备制作的签名不可接受。8 C.F.R. § 103.2(a)(2)；USCIS政策手册B.2(B)，https://www.uscis.gov/policymanual。在提交上诉时，申请人提供了一份表格G-28的副本，其中包含以自动笔制作的签名。本办公室已发出通知，告知申请人：由于上诉未包含妥善签署的表格G-28，本办公室必须将该上诉视为自我代理。记录中未包含申请人对本办公室通知的回复。由于本上诉未包含妥善签署的表格G-28，本办公室将其视为自我代理。

本法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家级重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。3

二、分析

根据申请人的简历，其在___[已隐去]佛罗里达州担任数字营销经理，在___[已隐去]佛罗里达州担任兼职自由营销顾问，并在___[已隐去]巴西担任创始人兼首席营销官。审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士，且记录支持这一结论。4因此，上诉的主要问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要求的条件，以及是否作为酌情事项值得获得国家利益豁免。

在否决申请时，审理主任逐一论述了Dhanasar框架的全部三项要求，并认定申请人未能证明其满足其中任何一项。在上诉中，申请人主张其已证明豁免工作邀请要求将符合国家利益，并声称审理主任未客观评估所有提交的证据。基于下述理由，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要求下的国家级重要性。5

A. 拟议事业

在提交申请时，申请人表示其打算以“数字营销领域的企业家”身份推进其职业生涯。具体而言，申请人提交了一份确定性声明及其他文件，表明其最近成立了自己的数字营销服务咨询公司___[已隐去]，以“提供全面的咨询服务，包括市场研究、品牌策略、网站设计、数字营销策略、搜索引擎优化（SEO）、社交媒体策略、广告策略和内容营销计划”。申请人的初始提交还包括一份___[已隐去]的商业计划书，表明拟议事业将专注于零售行业，总部设在___[已隐去]佛罗里达州，并开设

2 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）。
3 关于这三项要求的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 记录证明申请人持有美国高等教育机构所授予学士学位的外国同等学历，且其在专业领域拥有至少五年的渐进式、学士后经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。
5 虽然本办公室未逐一讨论每份证据，但已审查并考虑了每一份证据。

并在第五年末之前在___[已隐去]佐治亚州和___[已隐去]德克萨斯州开设区域办事处。该计划书包括行业和市场分析、商业策略、财务预测和预估，以及公司拟提供服务项目和人员的描述。关于未来人员配置，商业计划书预计申请人的数字营销业务将在运营的前五年雇用97名员工，缴纳“ 总税款 ”3,293,975美元，并在第一年实现总收入1,873,856美元，到第五年达到8,022,308美元。

在申请人对审理主任2022年11月发出的补件通知的回复中，申请人声称其拟议事业将对___[已隐去]佛罗里达州一个欠发达商业经济体产生重大经济影响，因为其公司的初始选址将位于美国小企业管理局（SBA）指定为“ HUBZone ”的地区。6申请人提供了一张日期为2023年1月的SBA截图，显示___[已隐去]佛罗里达州的一个SBA HUBZone区域。7

B. 实质价值与国家级重要性

Dhanasar框架的第一项要求聚焦于该个人拟从事的具体事业，并要求申请人证明该事业兼具实质价值和国家级重要性。事业的实质价值可在商业、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级重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人已证明其拟议事业具有实质价值，但认定其未能履行证明该事业国家级重要性的举证责任。

具体而言，审理主任认定申请人未能表明其拟议事业将如何在其领域内产生超越使用其服务的客户的更广泛影响，也未能表明其将广泛增进社会福利。就此，审理主任指出，申请人关于“ 数字营销及其在美国的国家级重要性 ”的证据和论证并未证明其拟议事业的潜在前瞻性影响。审理主任进一步指出，记录未能证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”水平的效益。Id. at 890。

在上诉中，申请人坚持认为审理主任未适当考虑其确定性声明、商业计划书、推荐信、证明其拟议事业国家级重要性的行业报告和文章，以及其专业经验的证据和

6 根据HUBZone计划，美国政府力求在历史上未被充分利用的商业区促进小企业增长，目标是每年至少将联邦合同金额的3%授予HUBZone认证公司。见“ HUBZone计划 ”，https://www.sba.gov/federal-contracting/contracting-assistanceprograms/hubzone - program。

7 该截图显示，佛罗里达州[已隐去]的地址位于SBA HUBZone区域内；我们注意到，[已隐去]于2023年1月向佛罗里达州州务卿提交的2023年佛罗里达有限责任公司年度报告将其主要地址列为佛罗里达州[已隐去]。见 https://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/GetDocument?a _____.formatType=PDF（访问日期2024年6月18日）。

成就。他进一步主张，他在数字营销领域“超过十七（17）年”的经验，“包括在巴西经营一家成功的企业”，为其整个职业生涯中所服务的公司带来了诸多优势，并且他作为美国该行业的企业家将继续如此。为支持这些主张，他引用了此前提交的关于数字营销对商业组织的重要性以及移民企业家对美国经济影响的媒体文章和报道。

然而，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在Dhanasar案中，我们进一步指出，我们“寻找更广泛的影响”，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，“一项事业如果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，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。在上诉中，申请人主张其拟从事的事业将对服务不足的商业经济产生重大经济影响，并指出其公司的初始地点将位于佛罗里达州的SBA HUBZone内。然而，申请人的商业计划仅说明该企业将在佛罗里达州[已隐去]开设；它没有提及HUBZone计划，也没有提及其打算在指定HUBZone内设立地点或参与该计划。

此外，即使该企业实际位于经济萧条地区，申请人商业计划中包含的直接雇用、间接创造就业和收入预测也没有支持其依据的细节或关于这些预测将如何实现的解释。此外，尽管商业计划预测该公司将在五年内在三个地点雇用多达97名工人，但申请人并未证明在三个地点中任何一处（包括所主张的HUBZone地区）增加这些劳动力将具有足够重要性以达到国家重要性的水平。基于所有这些原因，申请人未能证明其事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具体拟从事的事业将通过就业水平、商业活动或相关税收为某一地区或其人口带来重大经济利益。

此外，尽管申请人宽泛地声称其拟从事事业的员工配置和收入预测“有可能对更广泛的美国经济产生重大影响”并将“在全国层面产生共鸣”，但记录并未提供充分支持以认定其具体拟从事的事业将具有如此广泛的影响。申请人负有举证责任证明其拟从事事业的经济影响是“重大的”。

根据初始提交中提供的商业计划，申请人未能证明他打算向美国企业提供的数字营销服务将如何在数字营销领域或零售行业产生达到国家重要性水平的更广泛影响，或该公司的活动将如何影响该公司及其客户之外的领域。虽然预计损益表表明申请人的公司具有增长潜力，但记录并未显示因

申请人拟从事事业而给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。

最后，在审理主任面前以及在上诉书面论证意见中，申请人相当强调其在广告方面的学术训练及其在数字营销领域的专业经验。记录还包含来自巴西和佛罗里达州的雇主和同事的推荐信。虽然重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事的事业转移到外国国民身上 ”。同上。此处的问题是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。关于某一具体拟从事事业所主张的国家重要性的认定，不能基于申请人过去的成就来推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般性主张来推断一样。

基于上述理由，证据未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟从事事业的国家重要性。申请人未能证明他打算提供的服务将如何在数字营销领域或零售行业产生更广泛的影响。由于申请人未能证明其拟从事事业具有国家重要性，他根据Dhanasar分析框架不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录证据是否满足Dhanasar第二项和第三项要件的意见。8

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定他未能证明其符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项应获得该豁免。

命令：上诉被驳回。

8 见INS v Bagamashad，429 U.S. 24，25-6（1976）（“ 法院和机构无需对作出其所得结果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）（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。