MAR012023_04B5203 · 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：25673925 日期：2023年3月1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）

申请人是一名活动策划人，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。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此EB-2移民分类的职位offer要求。见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益时，酌情批准此项对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了申请，认定申请人符合高级学位专业人士的分类资格，但记录未能证明豁免该分类的职位offer要求将符合国家利益。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进行重新审查。Matter of Christa'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能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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 可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

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分类资格。上诉中的问题是申请人是否已证明豁免职位offer要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，且她处于有利地位以推进其事业。然而，他认定她未能证明其事业的国家重要性，也未能证明权衡之下豁免职位offer要求将有利于美国。

申请人提议在美国设立并运营一家活动策划公司，提供策划服务并出版一本营销杂志，刊登餐饮等相关供应商服务的广告。在关于申请人是否证明国家重要性的讨论中，审理主任将相关问题描述为“ 申请人拟开展的工作是否会提供原创性创新，从而更广泛地贡献于该领域 ”。他随后表示，“ 因此，申请人提供的证据需要记录其具体事业如何能够产生超越其客户、惠及国家的实质性积极经济影响。 ”审理主任随后讨论了申请人的商业计划及其预计员工人数。他结束对国家重要性的分析时认定，申请人未提供“ 充分证据说明[其]未来工作如何达到实质性积极经济影响的水平 ”，因此她未能证明国家重要性。

在上诉中，申请人主张审理主任在此错误适用法律，仅关注其事业的潜在经济影响，而未对事业可能具有国家重要性的各种方式进行全面分析。申请人进一步主张，审理主任未分析或讨论记录中关于拟议事业通过提供文化丰富、广泛增进社会福利以及对政府实体描述为具有国家重要性的事项产生影响从而满足国家重要性要求的证据。申请人主张，因此她被剥夺了有意义的上诉机会。

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的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在特定领域具有国家或全球影响的事业，例如某些改进制造工艺或医学进步所产生的影响，可能具有国家重要性。Id. 此外，以区域为重点的事业可能具有国家重要性，例如具有重大潜力

1 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酌情性质）。

雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区。Id. at 890。

本办公室承认，除商业计划外，审理主任的决定未讨论记录中与确立国家重要性相关的证据。此外，本办公室理解审理主任的决定可能被解读为将事业国家重要性的认定限于其提供实质性积极经济影响的能力。虽然审理主任的讨论本可以更全面地涉及记录中的证据以及确立国家重要性的各种方式，但本办公室同意其结论，即申请人未证明国家重要性。此外，本办公室进行重新审查并已全面考虑记录中的证据。2

首先，申请人在上诉中主张，记录中关于她在各种活动中演讲的证据有助于确立其事业的潜在广泛影响。她进一步指出一位活动策划学院创始人的信函，该信函称申请人曾担任该学院的在线培训师之一，并将继续在美国受雇为培训师。本办公室认定，该证据不能确立申请人拟议事业的国家重要性。申请人称其事业是在美国设立并运营一家活动策划公司，而非成为活动策划行业的演讲者或讲师。在行业研讨会上演讲或参加培训项目可能是活动策划行业经营业务的附带部分。但记录未确立这些演讲活动的频率，也未量化她将触及的人数，也未描述申请人将传播的具体方法或课程。因此，证据不足以确立通过演讲活动在该领域产生广泛影响的可能性。

申请人进一步指出其工作获得媒体认可的证据，作为其事业国家重要性的证据。记录确实包含申请人和其工作获得媒体报道的证据，例如玻利维亚出版物对她的专题报道。媒体报道证据有助于确立她在活动策划领域备受尊重，但并不能确立其拟议运营活动策划公司的事业将在该领域具有国家或全球影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室举例说明可能产生改进制造工艺或医学进步的国家重要性事业。Id. 媒体报道证据不能确立其活动策划服务有可能产生如同原创机械工艺或医学进步在其领域所产生的广泛影响。

申请人还在上诉中称，与其专业协会会员资格和支持信函相关的证据有助于确立其“倡议和独特方法已更广泛地影响该领域”。记录确实包含讨论其

2 申请人在上诉中讨论的许多证据最初是作为其具有特殊能力的证据提交的。申请人在上诉中才试图将此证据定性为确立其拟议事业具有国家重要性。审理主任在认定申请人符合高级学位专业人士的EB-2分类资格后，未就其是否符合特殊能力人士资格作出认定，也未讨论为支持该主张而提交的证据。尽管如此，本办公室已全面审查记录中的证据，包括最初被定性为支持特殊能力的证据。虽然本办公室未逐一讨论每项证据，但已审查并考虑每一项证据。

专业成就以及活动策划领域其他人描述其成就的支持信。然而，这些信件并未描述申请人拟议的事业，也无助于确立其国家重要性。关于她在专业组织中的会员资格，记录中有证据表明她是_____的成员，并已被选为该协会玻利维亚的"国家经理"，尽管记录并未确立该头衔的含义。记录中还有证据表明她是名誉成员，并担任_____的顾问委员会成员，该组织自称是活动设计与制作领域最大、最杰出的国际专家网络。申请人在上诉中主张，该证据确立了她曾担任导师，因此她的工作将传播给该领域的其他人。与上述演讲活动一样，申请人并未将其拟议的事业描述为通过参与行业协会来指导他人。此外，记录并未确立她将接触到的人数，也未确立其指导将产生的影响。她陈述了该活动将产生广泛影响的结论，但未提供充分证据支持该主张。

申请人还称，商业计划确立了其事业的潜在预期影响。根据商业计划，其事业的贡献之一将是推广文化。商业计划称，通过组织社交和企业活动，公司将通过"艺术、宗教和音乐"活动"推广拉丁文化"，并指出文化"提供了重要的社会和经济利益"。虽然我们认可文化丰富具有实质价值，但我们认为商业计划未能充分证明文化影响将超越申请人活动的参与者，以与国家重要性相称的水平惠及社会。商业计划还称，该事业将通过创造就业以及在制作活动时使用供应商服务而产生重大经济影响。然而，该计划并未量化其使用供应商服务的潜在经济影响。此外，商业计划预计到第五年末共有10名员工，并估计另有20个间接就业岗位。我们同意审理主任的认定，即五年内创造10个就业岗位不足以显示与国家重要性相称的重大积极经济影响。

最后，来自_____的专家意见信并未阐明拟议的事业将如何具有国家重要性。尽管I_____I得出结论认为该事业具有国家重要性，但他并未有说服力地陈述该结论的依据。例如，I_____I引用了一项量化会议和活动行业整体规模及其对美国经济重要性的研究。他随后得出结论认为，这确立了"拟议的事业具有雇用美国工人的重大潜力，并具有其他重大积极经济影响"。然而，会议和活动策划行业的整体规模本身并不能确立申请人的个人事业将产生重大经济影响。I_____I还重述了商业计划的结论，即该事业将通过策划"推广拉丁文化"的活动产生重大文化影响。如上所述，虽然这反映了该事业的价值，但并未证明国家重要性。最后，他主张该事业"将大大有助于帮助美国小企业通过促销、广告活动和市场研究咨询服务创造收入"。然而，申请人的商业计划和专家意见信均未量化这一预期经济贡献将是多少。此外，记录中其他地方并未将拟议的事业描述为提供市场研究咨询服务。

作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格推定性证据。Id. 在此，专家意见信证明价值甚微，因为它夸大了记录中的证据，并将活动策划行业的整体重要性同申请人具体事业的国家重要性混为一谈。

尽管记录反映了申请人在该领域的经验及其为客户提供有价值服务的意图，但申请人未提供充分信息或证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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，因为这些活动不会超越其学生而对更广泛领域产生影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。在此，我们认定申请人未证明其拟议事业将充分超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平影响活动策划行业或美国经济。

综上所述，申请人未确立拟议事业具有Dhanasar第一要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免资格。我们对记录是否满足Dhanasar第二或第三要件保留意见。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无须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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一要件，我们认定申请人未确立其符合资格或作为裁量事项应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。