MAR012024_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：29846638 日期：2024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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名营销经理，寻求以持有高等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，并寻求对该分类所附工作邀请要求的国家利益豁免（NIW）。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请）。虽然审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的基础签证分类资格，但对其主张即她值得在国家利益下行使自由裁量权豁免工作邀请要求，作出了不利决定。

申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。我们对本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，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立NIW资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格，即作为高等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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得在“国家利益”下行使自由裁量权豁免工作邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理NIW申请的框架。Dhanasar指出，USCIS可行使自由裁量权批准NIW，若申请人证明：

- 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。

是否批准或驳回NIW的纯粹自由裁量权决定仅属于USCIS。见Flores v. Garland，72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（引注省略）。

二、分析

提交申请时，申请人将拟议就业描述为营销经理，负责规划、指导或协调营销政策和方案，例如确定产品需求。她进一步表示其在本国已积累七年营销经理经验。申请人提议创建自己的有限责任公司，提供营销、传播和数字营销服务，并将为希望专攻该领域的专业人士提供营销培训。

其商业计划表明，她最初将专注于其本国所在州所有地区的电子商务、小型企业和活动推广公司。基于其所在地区营销的增长潜力、预计的劳动力短缺以及她雇用人员的意愿，她主张其事业可通过影响最接近其业务的主要行业和经济萧条地区，以及对社会其他积极影响，为美国经济带来积极利益。

A. 实质价值和国家重要性

我们不一定同意审理主任关于第一项要素的有利认定。第一项要素，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得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在预期影响。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人的事业符合第一项要素要求。基于以下分析，我们撤回审理主任关于第一项要素的总体有利裁定。

在此，我们的重点在于第一项要素中的国家重要性要件。在证据请求（RFE）答复中，申请人列举了若干领域以支持其主张即其事业具有国家重要性，包括：美国的总体经济增长；通过制定在全球市场竞争的战略提升国际竞争力；通过突出当地独特景点和酒店业机会促进区域发展；通过扩展其业务创造就业；以及源自其办公室创造力的创新和领导力。正是在其中一些宽泛概念中，申请人过度关注营销经理这一职业，而对其在拟议事业中实际将做什么关注过少。例如，申请人未能充分将总体经济增长和国际竞争力与其事业相联系，而非将这些概念与一般成功企业受益相联系。

转向直接创造就业，这是与申请人的事业更直接相关的一个方面。在案卷中的商业计划内，申请人预计到第五年末将雇用八名人员，员工薪酬总额超过2.3百万美元。她还提到其拟设立公司所提供的服务将带来的间接和衍生就业机会。除薪酬外，申请人的商业计划预测五年期间收入为3.5百万美元，其员工将就其工资缴纳约390千美元的税款，以及近600千美元的运营成本。尽管该商业计划提供了对美国咨询市场以及总经理和运营经理职业前景的见解，但申请人未充分解释该业务将如何实现这些预测。案卷中缺乏的是佐证商业计划显著部分以及预测数据将如何实现的证据。

关于经济萧条地区的经济利益，Dhanasar决定解释称“ [a]一项具有显著潜力雇用美国工人或在经济萧条地区尤其具有其他重大积极经济影响的事业，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Dhanasar，26 I&N Dec at 890。第一，仅仅具有雇用美国工人的潜力并未达到Dhanasar所要求的标准，即该潜力必须是显著的。Id. 第二，即使这些影响不要求具有全国规模，它们必须证明对特定地区、区域或行业具有“ 重大 ”的潜在预期影响，才具有国家重要性。Id.

在此，通过商业计划和其余证据，申请人未能证明所要求的“ 在经济萧条地区雇用美国工人的显著潜力 …… ”。Id. 即使我们假定商业计划预测得以实现，申请人也缺少对这些预测数字将以何种方式为该地区或其行业提供重大经济利益的解释。申请人必须提供充分证据支持其主张即这些估计达到国家重要性水平并在其领域产生广泛影响。Id. at 893。

申请人将其可能的成功部分归因于其12年营销管理经验以及若干外部因素，包括竞争性定价、创建并扩大客户群、依靠其他本地公司提高其公司知名度、客户服务技能、高素质员工、为其自身代理机构进行社交媒体广告、以及通过搜索引擎优化提高其公司在在线搜索中的可见度。然而，申请人对其自身经验的关注并非第一项要素直接考虑的方面，而更符合第二项要素的要求，即她必须证明其处于有利地位推进拟议事业。我们在Dhanasar中认定，该外国国民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科学、技术、工程和数学教育领域。Id. 案卷未证明申请人的拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及营销领域：“ [a]一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 证据未表明申请人的咨询服务业务将更广泛地影响营销领域。

我们承认营销行业作为一个整体在美国经济中所扮演的角色，以及创业型移民由此给经济带来的任何附带益处。但仅仅在营销领域工作或在该行业创办一家小企业，不足以证明该签证类别所要求的国家重要性水平。我们较少关注某一行业本身或美国在某一特定领域缺乏工人，而是关注“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Id. at 889。

案卷中的文件不足以确立申请人拟从事事业的国家重要性，未达到Dhanasar第一项要件的要求，因此我们撤回审理主任在第一项要件下作出的有利认定。由于申请人未就这些问题获得上诉通知，我们将评估审理主任拒绝决定中所包含的第二项要件要求。

B. 处于有利地位以推进拟从事事业

第二项要件将关注点从拟从事事业转向个人。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中取得成功的记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事事业所取得的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

尽管案卷反映申请人具备足够的巴西营销行业教育背景、技能和知识，但并未确立她在美国同一领域具有类似的成功记录。此外，申请人未充分论证其以往的营销经验如何恰当地使她具备在美国创办和经营企业的准备。我们注意到，经营企业的日常所需要求具备与申请人营销背景不同的知识和技能。虽然她的商业计划可能对业务运营的某些考量提供一些见解，但其详细程度不足以作为实际商业经验的适当替代。

正如我们在Dhanasar中所指出的，虽然Matter of New York State Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Acting Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)中“ 对整个领域的影响 ”标准在当时看来可能是一个合理的理念，即过去的成功可以预测未来的益处，但NYSDOT公布后的实践经验“ 揭示了一些有才华的个人，其过去的成就未必是未来成功的最佳或唯一预测指标 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889 n.6。特别重要的是，当主张或评估过去成就作为预测衡量标准时，此类成功记录必须是在“ 相关或类似工作中 ”。Id. at 890。我们强调申请人的经验在于营销，而非经营一家营销管理办公室甚至一家企业，且她未提供充分论证说明二者足够相似。在此，申请人的营销经验可能不是她处于有利地位以推进拟从事事业的可靠预测指标。

申请人提供了其商业计划，预计每月财务成本超过80,000美元，计入工资、每月固定成本以及办公资产或设备成本。申请人表示她需要资金在业务必须产生收入之前运营三个月，否则可能停业。商业计划反映她将使用自己的资金创办公司

而不依赖第三方融资。然而，申请人未提供文件佐证其拥有足够资金满足这一三个月承诺的主张。

尽管审理主任未直接讨论申请人提交的任何推荐信，但其确实认定她的工作似乎不构成其领域的成功或进展记录，她也未获得相关方对其工作的一定程度的兴趣以表明她处于有利地位推进其拟从事事业。在上诉中，申请人讨论这些信件以支持其认为自己处于有利地位推进其事业的意见。

对这些信件的审查不足以充分佐证申请人的意见。信件讨论了申请人在巴西的营销和广告工作，但未说明这些活动与其拟从事事业如何相似。虽然每位作者都赞扬了她的工作，但无人表示她的工作涉及与美国公司打交道或在美国境内开展广告活动，而这正是她所述事业的一部分，也是她寻求开展该事业的地方。最终，这些信件均未讨论能说服我们相信她处于有利地位在美国推进其事业的成就、认可或对该领域的重大贡献。

关于申请人为实现拟从事事业所取得的进展，她提供了商业计划，并在上诉中表示她正在学习其研究领域的课程并提高英语水平。关于商业计划，该文件可能有助于列出创办和运营新企业的一些考量，但不足以帮助申请人证明她处于有利地位推进拟从事事业。

最后，申请人主张其事业服务存在兴趣，依据是一家巴西公司的一封信函，该公司于2021年将其业务扩展至美国。首先，该信函日期为申请人提交申请后五个月，即审理主任发出补件通知（RFE）告知其案卷缺乏此类证据后两个月。我们注意到，该信函未反映该公司在申请提交日期之前曾对申请人未来的营销组织为其开展工作表达任何兴趣。移民福利申请“必须在提交福利申请时确立其有资格获得所请求的福利，并必须持续至审理完毕。”8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。在较后日期提交的与福利申请相关的任何额外证据，包括回应USCIS请求的证据，也必须确立“在福利申请提交时的资格”。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Robinson v. Napolitano, 554 F.3d 358, 364 (3d Cir. 2009)。

即使我们考虑该承诺函对申请人申请的影响，也不足以使我们相信她满足了第二项要件。虽然单一信函是证明潜在客户兴趣的积极因素，但该信函不够详细，无法使我们朝该方向信服。该信函未附有其他证明性证据，以证明该公司的规模或它希望申请人未来组织为其开展的营销或广告工作的范围。如上所述，该承诺函未证明她处于有利地位推进其拟从事事业。

案卷缺乏其他可对申请人主张产生有利影响的材料。没有证据表明实际拥有美国实体、在指定地点经营的许可证、来自外部投资者的融资、奖项或资助、合同或其他协议的副本等。基于上述综合理由，申请人未确立其满足Dhanasar框架的第二项要件。

C. 权衡之下豁免是否有利

如上所述，第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证要求对美国有利。然而，在此申请人未确立其处于有利地位推进其拟从事事业，未达到Dhanasar框架第二项要件的要求。因此，申请人无资格获得国家利益豁免（NTW），进一步讨论第三项要件下的权衡因素没有实际意义。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人有责任确立其有资格获得所寻求的移民福利。申请人未履行该责任。

命令：上诉被驳回。