MAR192024_06B5203 · 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：30371742 日期：2024年3月19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）

申请人是一名营销经理和企业家，寻求作为持有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力个人的第二优先移民分类，并寻求对附加于该 EB-2 移民分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明对所需工作邀请、并因此对劳工证的豁免将符合国家利益。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作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。该法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的个人符合资格，其随后必须证明其值得对工作邀请要求给予“ 符合国家利益 ”的酌定豁免。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 (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）可作为酌定事项 [1]，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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定性质）。

- 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，能够推进拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、并因此对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下文所述理由，申请人未能证明对工作邀请要求的豁免是有正当理由的。

申请人提供了一份商业计划，并将其拟议事业描述为担任其公司的创始人和首席执行官，该公司位于佛罗里达州。她的事业将“通过提供全方位的营销和营销咨询服务，帮助中小型企业（SMB）、微型企业和初创企业，以及科技、零售、健康、金融和保险行业的运营者实现增长。”她解释说，该咨询业务组合将由五个“战略轴心”组成，包括：传播、公共关系、数字营销、增长营销以及培训与咨询。申请人表示，该公司在佛罗里达州成立，并将在三年内扩展到德克萨斯州和北卡罗来纳州。

审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。[2] 在上诉中，申请人重申了其在初始申请中以及在对审理主任补充证据请求的答复中所作的先前陈述。申请人再次概述其先前的工作经验和资格，并主张其过去的贡献和成就表明其已经并继续作出具有重大影响的贡献。申请人重申其公司将提供的一般营销服务，以及营销对促进美国经济增长的企业的重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室关注的是“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。就申请人的经验和能力主张而言，这些涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。此外，申请人必须证明其企业的国家重要性，而不是营销服务、小型企业、移民和创业精神的重要性。[3] 此外，“我们寻找更广泛的影响”，即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内具有国家甚至全球影响。”Id. 拟议事业的更广泛影响，无论是国家的和/或国际的，都可以告知本办公室拟议事业的国家重要性。这并不是说影响仅从地理角度看待。

[2] 审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二项和第三项要件。

[3] 申请人关于行业文章和报告的主张和提交材料涉及拟议事业的实质价值，而非国家重要性。

更广泛的影响可以超越某一拟议事业的地理位置和焦点。相关调查是更广泛的影响是否适用于仅仅狭窄地赋予拟议事业利益之外。本办公室还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ” Id. at 890。

此外，为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，本办公室查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。在 Dhanasar 中，本办公室认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。本办公室认可提供营销服务和经营公司的整体价值；然而，证据不足以证明申请人的具体事业将对其所服务的组织和客户之外产生影响，或证明其拟议工作将以其他方式对营销行业或倡议产生更广泛的影响。例如，记录未证明申请人有计划引入可能传播给或被他人在该领域或行业中采用的新颖方法或技术，或以其他方式阐明她将如何为美国营销服务的研究和开发作出贡献。申请人在其商业计划中表示，其公司的竞争优势植根于其全面的全方位营销方法，以确保客户营销策略的所有方面都得到考虑，从传统广告、数字营销、公共关系等。然而，她未解释这种全方位方法是否新颖或在美国不可用，以至于会对行业产生影响。在此，记录未通过支持性文件显示她提供营销服务的具体公司如何能够充分超越其预期客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响行业或美国经济。

此外，申请人未能充分证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则能为我国带来实质性的积极经济影响。申请人的商业计划作出了各种财务预测，但未提供证据佐证其内容。该商业计划作出了公司据称将在五年内实现的各种预测，例如将第一年的销售预测从224,640美元提高至第五年的821,070美元。此外，商业计划表明公司将在第一年雇用3名员工，到第五年增至11名员工。申请人还称公司将在第三年扩展至德克萨斯州和北卡罗来纳州。然而，该计划未提供这些预测依据的充分细节，也未充分解释这些销售和人员配置目标将如何实现。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。缺乏关于可直接归因于其未来工作的预期美国经济影响或就业创造的充分证据，记录不能表明申请人事业所产生的区域或国家经济利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 实质性积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

该商业计划还使用了区域投入产出建模系统（RIMS II），针对佛罗里达州“ 广告、公共关系及相关服务 ”职位，预测在未来五年内申请人的公司将维持额外25个就业岗位。然而，申请人未

详细说明 RIMS II 计算所预期其公司将创造的25个就业岗位，例如这些岗位的类型、兼职与全职岗位的构成，以及这些岗位将在何处创造。缺乏关于将创造的就业岗位类型及岗位所在地点的更详细、可信的证据，记录不能确立：雇用商业计划中所列职位并在未指明地点创造25个未指明岗位，将显示 Dhanasar 第一项要件所设想的那种实质性积极经济影响，以及该影响是否特别发生在经济萧条地区。参见 id. at 889-90。因此，申请人拟议的事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

申请人未能确立其拟议的事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。我们认可申请人在上诉中关于 Dhanasar 第二项和第三项要件的论点，但既然认定证据未能确立申请人在国家重要性方面的资格，我们对记录是否确立其余 Dhanasar 要件保留意见。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“纯粹咨询性的认定”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能显示符合国家利益豁免的资格，我们将作为裁量事项驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。