MAR212024_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：30354435 日期：2024年3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）

申请人是一家营销行业的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合所请求的国家利益豁免的资格。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 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。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。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相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

一旦申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，其必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下对工作邀请要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各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，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人符合基础EB-2分类的资格，作为高级学位专业人士。[2] 因此，剩余问题是申请人是否已根据Dhanasar框架确立国家利益豁免的资格。

Dhanasar第一项要件——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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。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。Id. 本办公室同意审理主任的结论，即拟议事业具有实质价值，因为该事业属于本办公室认定可证明具有实质价值事业的领域范围：商业和创业。Id. 然而，尽管申请人已证明拟议事业具有实质价值，记录并未显示其具有国家重要性。

审理主任认定，证据未能证明申请人的拟议事业具有国家重要性，因为不存在雇用美国工人或产生其他重大积极经济效应的显著潜力，尤其是在经济萧条地区。此外，审理主任认定申请人的拟议营销业务不会提供影响其行业更广泛范围的利益。

申请人概括主张审理主任未适用正确的举证标准，且未能适当考虑记录中证明其在该领域丰富经验以及其拟议商业事业影响的证据。经对记录的重新审查，本办公室认为审理主任对证据的评估并无错误，因为该证据未能以优势证据证明申请人的拟议事业具有Dhanasar框架所设想的国家重要性。

记录反映申请人计划开发和管理一家营销咨询机构，为中小型公司提供各种营销服务。申请人主张该事业具有国家重要性，因为她将“ 为美国工人创造就业，以及

[1] 另见 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）的立场，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。

[2] 申请人的书面论证意见称“ [服务局]不同意上诉人符合所请求的作为持有高级学位专业人士的分类资格。”然而，审理主任确实认定申请人符合EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。本办公室接受审理主任的认定。

为国家经济带来重大且有利可图的机会。”她声称其拟议事业将“促进创新、新商业实践和经济繁荣的获取，[并]创造美国就业，提高国内和国际一体化及生产力，并增加美国整体经济的收入。”为支持上述主张，申请人提供了一份确定性声明、一份五年商业计划、来自先前客户的推荐信（证明其在营销举措和业务发展方面的成功）、过往营销项目的证据，以及详细说明移民、企业家、小企业和营销行业经济重要性的行业报告和文章。[3]

在上诉中，申请人继续依赖行业报告和文章以及其在营销方面的经验，但未证明其具体事业将如何具有“更广泛的影响”。在考虑拟议事业的国家重要性时，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，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，申请人依赖关于企业家、业务发展和营销领域的一般背景信息和统计数据不具有说服力。此外，尽管本办公室认可申请人过去成功为其客户实施营销解决方案，并因其“能力出众且[是]非常负责任的专业人士，已被证明对广告行业很重要”而受到前客户赞扬，但记录并未证明申请人对该领域的影响超出其直接客户。此外，申请人的专业知识和成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍国民”。Id. at 890。此处的问题是申请人是否已证明其拟议事业的国家重要性。

关于具体事业，申请人的确定性声明和商业计划表明她将提供各种营销服务，包括品牌战略、数字营销分析、战略规划、全面分析和行业研究以及社交媒体管理。在回应审理主任的证据请求时，申请人主张该事业“对美国具有国家重要性，因为它对商业活动、商业行业、外国直接投资以及最终美国经济产生连锁效应。”商业计划声称，在初始五年运营期内，该公司将基于其预计总收入4,825,500美元和创造81个就业岗位（包括46个全职职位、19个兼职职位和16个合同职位）对美国经济产生积极影响。[4] 该预计收入还将在同一期间产生363,500美元的所得税。值得注意的是，商业计划未解释这些预测的依据，也未详细说明拟议就业人数将如何影响预期运营地区。[5]

3 尽管我们未逐一讨论记录中所含的每一项证据，我们已审查并考虑了每一项。
4 尽管申请人未予提及，我们确认审理主任的决定错误地陈述申请人的商业计划反映出在运营头五年内雇用24名工人的意图。
5 虽非我们决定的依据，我们注意到记录显示申请人的企业在本申请提交前已运营两年以上；然而，2020年纳税申报表中注明的实际收入不足商业计划中预测金额的五分之一。此外，记录未包含与所述预测一致的雇用员工的证据。虽然申请人不被要求证明拟议事业最终更有可能成功，但申请人或可在未来任何提交中对此予以说明。

然而，即使该事业的收入和创造就业预测不止于臆测，它们也不能证明该事业将以上升到国家重要性水平的规模运营。在Dhanasar案中，我们解释称，“ 一项具有雇用美国工人或其他重大积极经济影响的显著潜力的事业，例如特别是在经济萧条地区，可被视为具有国家重要性。 ”Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。根据商业计划，除在l IFL的初始运营外，申请人表示该企业将在运营第二年至第五年间开设五个额外分支机构，包括在南卡罗来纳州、北卡罗来纳州、弗吉尼亚州和肯塔基州的办公室。然而，申请人未证明其运营将如何为拟议地区带来“ 重大积极经济影响 ”。Id。例如，商业计划未提供全部81个所称职位的薪资，也未详细说明申请人的拟议员工将如何在这些地点之间分配。因此，我们无法确定其运营将对当地经济产生何种影响（如有）。此外，申请人未提供证据基础以得出结论，即其拟议事业的“ 涟漪效应 ”将影响整体美国经济。尽管任何基本经济活动都有积极影响经济的潜力，但申请人未证明其拟议事业的经济活动将如何上升到国家重要性水平。

同样，申请人将其分支机构设在小企业管理局HUBZone的意图，并不能证明其事业符合国家利益，尽管她主张HUBZone项目“ 与一项国家倡议相关联 ”。由于申请人没有其拟议分支机构的实际场所，申请人未提供充分证据证明其企业事实上将位于HUBZone。此外，申请人未表明其事业将参与HUBZone项目或将有资格参与。6 然而更重要的是，记录未充分证明在这些指定的未充分利用商业区增加就业将产生与国家重要性相称的积极经济影响。因此，申请人拟议事业可能位于HUBZone这一事实，并不能证明申请人的事业具有国家重要性。

申请人还主张，其工作证据显示她已作出“ 在其领域的巨大贡献 ”，并将通过其事业“ 为美国组织创造价值 ”，提供优化其业务职能的建议。我们已审查申请人过往项目的证据，包括她对 然而，这些 I I项目的贡献；这些贡献未达到国家重要性水平。正如Dhanasar案中申请人提议的教学活动未被证明对STEM教育领域具有更广泛影响一样，商业计划中概述的未超出申请人客户范围的活动，也不会在该领域产生更广泛的影响。Dhanasar at 889。同样，尽管申请人帮助其小企业客户融入了原型营销的概念，但她承认该方法已在业内被较大型企业使用多年，因此，我们无法得出结论认为此类工作已更广泛地影响该领域。

6 参与该项目有若干必备资格，包括寻求参与HUBZone项目的企业必须至少51%由美国公民、社区发展公司、农业合作社、阿拉斯加原住民公司、夏威夷原住民组织或印第安部落拥有。在此，记录未证明申请人的企业将有资格参与该项目。

最后，我们审查了V-L-博士的专家意见书，并得出结论认为，它几乎未提供额外解释以证明申请人拟议事业的国家重要性。V-L-博士未讨论申请人具体的拟议事业或其商业计划，而是主要集中于营销行业的重要性。例如，专家意见称，“ 没有有效的营销管理，拉丁美洲的贸易，在本案中即巴西，将大幅减少 ”，然而V-L-博士未解释申请人的具体事业将如何改善拉丁美洲或美国的贸易。USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责就非公民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Id., see also Matter ofD-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可基于相关性、可靠性及整体证明价值给予专家证词的不同权重）。在此，专家意见书的大部分内容与申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性。

基于所讨论的全部理由，证据未能证明拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架的第一要件，我们得出结论认为，她未能证明其有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人在Dhanasar第二和第三要件下的资格及上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争议作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人另行不符合资格时拒绝在上诉中触及替代性争议）。

裁定：上诉被驳回。