MAY042023_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：23792341 日期：2023年5月4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）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的职位offer要求的国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格获得或在自由裁量上理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。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。

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。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

高等学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

专业被定义为本法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第 101(a)(32) 条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其理应获得“符合国家利益”的职位offer要求的自由裁量豁免。本法第 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2，在申请人证明以下内容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
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人拟在美国担任营销经理，此前已在巴西从事营销和传播业务超过15年。她持有巴西 Universidadel [已隐去] 的旅游学学士学位，以及巴西 [已隐去] 的商业管理研究生证书。审理主任认定申请人已确立其作为持有高等学位的专业人士成员的资格。3

然而，审理主任认定申请人未能证明豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。

Dhanasar 分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟从事的具体事业。该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。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。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。

申请人最初随其表格 I-140 提交了一份职业计划，表明她打算“为需要重组其营销、传播、活动和会议以及品牌举措的美国组织担任[营]销[经]理。”申请人解释美国对营销经理有需求，并提交了一份她打算在其领域内寻求工作机会的公司名单。她表示她此前曾“申请了[美国]境内的众多职位”，但因需要在美国工作的就业授权而未被录用。申请人附上了企业的来函，说明其求职申请未获进一步考虑，其中一封指出该公司不雇用没有有效就业

2 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自由裁量性质）。
3 记录证明申请人持有美国高等教育机构学士学位的外国同等学位，且她在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步发展的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

授权的申请人。申请人对拟议事业的初始描述除其打算继续为美国组织和企业担任营销经理外，未提供更多细节。申请人在初次提交表格 I-140 时未包含任何关于创办营销咨询公司的具体计划或证据。

审理主任发出了补充证据请求，寻求进一步信息和证据以证明申请人满足 Dhanasar 框架的全部三项要件。作为回应，申请人提交了一份陈述，修改了其拟议事业。她表示她打算利用其营销经验和知识在纽约创办自己的营销咨询公司。该新业务将“ 推广公司的产品和广告服务，并为寻求向海外扩张的美国公司以及寻求迁入美国并在美国发展的外国公司实现重大的跨境销售。 ”

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。在上诉中，申请人主张审理主任未适用适当的证明标准，且未对提交的证据给予“ 适当考虑 ”，特别是申请人的职业计划和陈述、商业计划、推荐信、行业报告和新闻文章。

本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明其主张“ 更有可能 ”或“ 很可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，审理主任适当分析了申请人的文件并权衡了其证据，以优势证据评估申请人的资格。

由于审理主任已认定申请人的拟议事业具有实质价值，本办公室将仅分析申请人的事业是否具有国家重要性。如果申请人不满足第一项要件，该证据即具有决定性，可认定申请人不符合国家利益豁免资格，本办公室无需处理第二和第三项要件。经重新审查，本办公室认定申请人未能证明其事业满足 Dhanasar 第一项要件的国家重要性要素，具体如下所述。

在上诉中，申请人主张其为其拟议企业担任营销经理的拟议事业具有国家重要性，“ 依据其拟议事业预期的社会和经济影响 ”，其证据为她的职业计划和陈述、商业计划、推荐信、行业报告和新闻文章。申请人主张，所提交的证据以优势证据证明申请人的拟议事业有潜力在美国实现重大的有利经济影响。

申请人在上诉中主张，她“ 没有义务以优势证据证明该事业必须成功；申请人以优势证据证明该事业有潜力成功即已足够。 ”申请人认为她“ 已在商业计划中充分描述了其公司……打算如何雇用[美国]工人。 ”申请人主张其拟设立的企业将以工资影响营销咨询行业

在五年内达到1.84百万美元，并在纽约州、伊利诺伊州和哥伦比亚特区开设三个办事处。申请人声称其新业务将为美国工人创造30个直接就业岗位，其中一半具有高技术资格，这将帮助美国中小企业“ 提高其竞争力并振兴其疫情后的运营 ”。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。同上。申请人的商业计划说明她打算在纽约创办一家新的营销企业，三年内扩展至伊利诺伊州，五年内扩展至哥伦比亚特区。商业计划称，她的新企业将通过在被利用不足的商业区域提供“ 非常具体的市场利基 ”——“ 面向……中小企业的数字营销、品牌建设和客户参与 ”——来惠及美国经济，这些区域专注于“ 企业、金融服务和奢侈品 ”。

在其陈述中，申请人声称其事业将“ 通过获取外国直接投资 ”惠及美国经济。她打算与寻求拓展拉丁美洲和欧洲市场的公司合作；通过其研究识别商业发展机会；并利用其营销策略将外国直接投资引入美国。商业计划书说明，外国直接投资将以“ 新就业、投资和商业机会 ”直接和间接惠及美国经济。申请人具体说明，将通过参加研讨会以及在美国与巴西高管和企业家建立人脉来创造业务。她的新商业计划书预计在五年内雇用30名员工，并产生总额为1.84百万美元的工资支付。

然而，记录未充分详述其财务和人员配置预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现。除商业计划中的主张外，申请人亦未提供佐证证据，证明其企业未来的人员配置水平和商业活动将为纽约、伊利诺伊、哥伦比亚特区及美国未充分利用的地区带来实质性经济利益。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录仍缺乏证据表明创造30个工作岗位和支付1.84百万美元工资达到了国家重要性水平。

申请人声称其营销咨询企业将获得外国投资，从而以“ 新就业、投资和商业机会 ”直接和间接惠及美国经济，这一主张尚未通过独立和客观证据得到确立。她关于通过参加研讨会并与在美国的巴西高管和企业家建立联系来获取外国投资的意图陈述，不足以证明她的事业具有为美国提供经济利益的潜力。申请人必须用相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，如果没有充分的书面证据表明她拟在公司担任的营销经理职务将更广泛地影响营销行业，而非仅惠及其拟议客户及其顾客，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

申请人在上诉中进一步声称，她通过此前提交的同事和客户推荐信中关于其专业知识和经验的文件证明了国家重要性，这些推荐信讨论了其作为营销专家的工作经验和专业知识。申请人

主张其广泛的经验和专业知识使她处于“能够更快速、更高效地为任何美国公司或企业提供竞争优势，无论部门或行业”的地位。然而，这些文件涉及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人士”。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“潜在预期影响”的证据。同上。

申请人的简历和推荐信仅涉及其过去作为营销专业人士影响其工作场所的成就，并未涉及她事业“潜在预期影响”的国家重要性。例如，申请人客户的一封信表明申请人“具有出色的人际交往能力，她总能找到创造性的解决方案来执行想法，同时设法满足既定预算”；“[她]制定了[其公司]的内部营销举措”；她“协调公司的所有节日和季节性活动”；以及“[申请人]提高了公司实习项目的支持和可信度”。另一位同事的信称，申请人“通过设计和实施流程、引入新供应商并重新谈判合同和费用，构建了[营销]和[传播]部门[原文如此]”；“她通过有效组织和协调活动、营销材料、媒体关系、社交媒体和广告，提升了[公司]的形象”；“[她]制定并实施了年度传播战略”；以及“[她]在规划和协调面向本地和海外投资者的高规格企业活动方面效率很高”。

我们承认申请人过去为其雇主和客户提供了有价值的营销服务，但申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。同上 at 893。

此外，这些信件未表明申请人拟议事业将如Dhanasar所设想的那样实质性惠及美国商业行业和营销领域：“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带来的影响。”同上。证据未表明申请人的营销技能不同于或改进了美国已有和正在使用的技能。我们进一步注意到，申请人提交了来自俄克拉荷马州[已隐去]大学[已隐去]营销学副教授的专家意见，其中包括对申请人拟议事业国家重要性的分析。该意见称，“如前所述，[原文如此]拉丁美洲地区不断增长的贸易行业将影响美国经济，利用[申请人]的深入知识为美国谋利并将我们强劲的经济扩展到海外，对我国最为有利[原文如此]。”然而，记录未表明她拟议事业包括美国公司与拉丁美洲公司之间的合作，或她正积极瞄准在拉丁美洲或巴西开展业务或计划开展业务的美国公司。当意见与其他信息不一致或在任何方面

存疑时，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

申请人进一步基于描述营销和广告经理在企业成功和生存能力中所起宝贵作用的行业报告和文章，主张其拟议事业的国家重要性。记录还包括关于美国营销和广告行业以及营销人才招聘趋势的报告，全面涵盖行业概况、展望、生命周期、市场需求、成功因素、主要参与者和相关统计数据。其他文章涉及移民对美国企业和创业精神的积极影响，以及外国直接投资对美国企业的重要性。

我们认识到营销行业及相关职业的重要性；认识到已成为成功企业家的移民所作的重大贡献；以及外国投资对美国企业可能产生的积极影响；然而，仅仅在营销领域工作或创办营销咨询企业不足以确立拟议事业的国家重要性。相反，我们关注“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们指出“ 我们寻找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，因为它在特定领域具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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。 ”同上 at 890。所提交的行业报告和文章未讨论具体归因于申请人拟议事业的任何预计美国经济影响或就业创造。

随后，申请人未能证明其拟从事的事业超出其未来客户或雇主的范围，从而以与国家重要性相称的水平对所在领域或任何其他行业或更广泛的美国经济产生影响。申请人所主张的经济利益取决于众多因素，且申请人未能就其营销咨询工作与所主张的经济成果之间提供足够直接的证据关联。

由于案卷中的文件未能充分证明其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，故申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出裁决并非为达成其所获结果所必需的问题作出认定 ”）；另参见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

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，我们认定申请人未能作为自由裁量事项证明其符合国家利益豁免的资格。

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。