MAY072024_02B5203 · 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：30559558 日期：2024年5月7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）

申请人是一名营销与传播经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求给予国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准对所需工作邀请、进而对劳工证的豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但她未能证明对所需工作邀请、进而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 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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明对工作邀请要求的豁免符合国家利益。

虽然法规和相关部门规章均未界定“ 国家利益 ”一词，但本办公室在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立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）可作为酌情事项[1]，对被归类为 EB-2 类别的申请人批准对工作邀请、进而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该非公民拟从事的事业既具有实质价值又具有国家重要性；(2) 该非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该非公民。为确定该非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录。未来活动的模式或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣，也是关键考量因素。

第三项要件要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业性质，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；鉴于该非公民的资格性质或拟从事的事业性质，该非公民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该非公民的贡献中受益；以及对该非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每一项因素综合起来，必须表明权衡之下豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证要求将有利于美国。

二、分析

申请人寻求利用其作为营销与传播经理的经验，为美国小企业提供品牌和营销咨询服务，并教授创业者如何运用基于科学的神经心理学营销。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。因此，上诉中待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明对工作邀请要求、进而对劳工证要求的豁免将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

[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）的意见，认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

审理主任认定“ [申请人]拟从事事业的两项服务中的第一项 ”具有实质价值。然而，审理主任认定申请人未能证明拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进该事业，以及权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定存在法律和事实错误。申请人进一步主张，审理主任任意且反复无常地忽视了行业专家的意见，该意见强调了申请人拟从事事业的国家重要性。基于下述理由，本办公室认定申请人未能充分证明其拟从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。尽管本办公室未逐一讨论每一项证据，但已审查并考虑了每一项证据。

如前所述，第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的预期影响。

记录显示，申请人拟从事的事业是经营其企业，该企业与中小型企业合作以改善其运营。申请人还寻求提供教育研讨会，重点在于运用神经心理科学改进营销技术。

在否决申请时，审理主任认定所提交的证据不足以证明申请人拟从事的事业具有国家重要性。审理主任还认定，申请人未能证明其拟从事的事业具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，以及将广泛增进社会福利或文化或艺术丰富。此外，审理主任认定，申请人未提供充分证据以确认其拟从事的事业是否将产生重大积极经济影响，特别是在 Dhanasar 所设想的經濟蕭條地區。Id. at 890。本办公室同意审理主任的意见。

在上诉中，申请人主张她已提交充分证据证明其拟从事的事业将具有更广泛的影响、重大经济影响，并将广泛增进社会福利。申请人强调了在支持申请时、回应审理主任的证据请求时以及在上诉时提交的证据，以强调所提交证据的充分性。申请人表示，通过其担任营销与传播经理的公司，她旨在通过赋能企业品牌来帮助企业建立并实现成功增长。她解释说，她将利用其在商业和营销方面的专业知识，借助情感教育和创意策略的创新方法，并辅以有竞争力的媒体监测服务，来提升销售。

专家意见书的作者讨论了申请人的经验，并强调了情感营销对帮助企业成长的重要性。该作者主张，由于情感营销对消费者和企业的影响，申请人拟从事的事业具有国家重要性。此外，记录中还包括支持信函，这些信函讨论了申请人在商业和营销以及情感营销方面的专业知识，其中一些作者

表示他们有意继续与她合作。申请人还提交了行业报告和文章，讨论营销和情感营销对消费者的影响。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录申请人工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人声称其事业具有国家重要性，但申请人未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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，记录中未包含充分的佐证证据，以表明申请人的具体拟议事业在其领域具有更广泛的影响、增进美国社会福利，或对该国产生达到国家重要性水平的重大积极经济影响。

尽管我们认可申请人的主张及其在上诉时提交的证据，但我们认定申请人未能表明其拟议事业足以超越其客户范围，在更广泛层面上增进社会福利，从而体现国家重要性。

第一项要件聚焦于拟议事业本身，而非申请人。Id. 申请人必须证明其具体事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性。申请人未能表明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为美国带来重大积极经济影响。具体而言，申请人未能证明其具体事业将为美国带来重大经济利益。尽管申请人声称她将通过工作坊费用、在线课程和一对一辅导课程以及向企业和企业家提供的定制营销服务来创收，但记录未以佐证证据支持申请人的一般性主张，以证明这些主张的合理性。此外，申请人的预测缺乏细节，使得难以确定申请人的拟议事业与同一领域内美国其他企业家的事业有何不同。

尽管申请人声称其公司将增加公司和企业家的利润，并为整体经济增长和进步作出贡献，但她未能证明其事业具有超越她选择合作的公司和个人的影响，从而在广泛层面上影响美国经济并达到国家重要性的水平。申请人也未能表明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为该国家带来重大积极经济影响。在缺乏关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未表明申请人拟议事业对区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。

仅声称某项事业具有国家重要性或 will 产生广泛影响而不提供佐证此类主张的证据是不够的。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其在Dhanasar所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其有资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。