NOV072023_13B5203 · 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

案卷号：28804324 日期：2023年11月07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，以及对该分类所附职位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)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请。审理主任认定，尽管申请人已确立作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格，但记录未证明她值得在符合国家利益的情况下酌情豁免职位邀请要求。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，须以优势证据证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying 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。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，相当于硕士学位。同上。

一旦申请人证明符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须证明有资格在“ 符合国家利益 ”的情况下酌情豁免职位邀请要求。

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。该法第101(a)(32)条。

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， USCIS 可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

审理主任认定申请人已确立其作为持有高级学位的专业人士的资格。3 上诉中的问题是申请人是否有资格或以其他方式值得豁免该分类的职位邀请要求。

审理主任认定，申请人未证明豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未证明拟议事业具有国家重要性，如 Dhanasar 框架第一项要求。审理主任进一步认定，申请人未证明她根据 Dhanasar 第二项处于有利地位以推进拟议事业，并且权衡之下，豁免职位邀请要求、从而豁免劳工证将有利于美国，根据 Dhanasar 第三项。经重新审查，我们同意审理主任的认定，即申请人未证明豁免劳工证将符合国家利益。4

Dhanasar 分析框架的第一项，实质价值和国家重要性，侧重于申请人拟从事的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们侧重于“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人拟担任其新数字营销咨询服务业务的首席执行官，该业务是她与丈夫于2020年在佛罗里达州共同创立的。商业计划表明，该业务提供市场评估研究、营销活动执行、数字营销活动服务、营销咨询外包以及品牌创建和推广计划。商业计划解释称，该业务向初创和小型企业提供服务

2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

3 为证明她是高级学位专业人士，申请人提交了其文凭，表明她于2005年10月25日在多米尼加共和国 Universidad_____ 获得广告学学士学位，辅修创意和管理；相应的学业成绩单；学术评估；以及其雇主的信件。记录表明她持有美国广告学学士学位的外国同等学历，并在其专业领域拥有至少五年逐步发展的经验。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

在佛罗里达州，并打算在五年内在l I 纽约和~I-~密歇根州提供服务并设立办事处。我们同意审理主任的认定，即申请人的事业具有实质价值。

尽管申请人的拟议事业具有实质价值，审理主任认定记录未证明“ 她在此案中的拟议事业足以超越一个组织或其客户，对行业或领域产生更广泛的影响 ”。审理主任认定，她的“ 拟议工作不符合 Dhanasar 框架第一项的国家重要性部分。 ”5

申请人在上诉中主张，审理主任“ 未适用适当的举证标准……，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律…… ”（强调省略）。申请人进一步主张，审理主任“ 未适当考虑 ”提交的证据，特别是申请人解释其经验的简历；描述其资历、专业经验以及她为美国提供的利益的商业计划；其对领域贡献的证据；推荐信；以及显示其拟议事业的国家重要性和其领域工人短缺的行业报告和文章。

本程序中的举证标准是优势证据，意味着申请人必须证明所主张的内容“ 更有可能 ”或“ 可能 ”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们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)。经重新审查，我们认定记录未以优势证据证明申请人的拟议事业满足 Dhanasar 第一项的国家重要性要素。

在上诉中，申请人主张其拟议事业具有国家重要性，尤其因为该事业将在五年期间为美国工人创造23个直接新就业岗位、支付2.2百万美元工资，并“ 提振地方经济，特别是在美国多个州服务不足的商业区 ”。申请人强调其超过20年的专业经验“ 使她能够更迅速、更高效地为任何美国公司或企业提供竞争优势 ”，从而“ 对[美国]企业行业作出重大意义的贡献 ”。她依据其创业和营销经验主张，“ 像[申请人]这样的专业人士是美国经济市场的重要组成部分；”准确代表“ 美国商业价值观，并且反过来已被证明不断颠覆美国商业市场，以及国家的货币生产和全球经济地位。 ”（强调省略）。

然而，申请人依靠其专业经验和成就来确立其拟议事业的国家重要性是错误的。她的专业经验和

5 在审查证据时，审理主任未审查申请人针对补件通知的回复中提交的第二份商业计划书，该回复称：“ 申请人提交了一份日期为2022年12月的商业计划书；然而，该计划书的日期晚于I-140表格申请的优先日期2011年2月22日；因此，该计划书不可采。 ”尽管我们不同意审理主任关于新商业计划书不可采的认定，因为该计划书进一步解释了申请人在其申请中最初提出的拟议事业，但新商业计划书与随申请提交的第一份商业计划书基本相同，且新商业计划书中的信息并未改变我们的认定，即申请人未能证明豁免劳工证将符合国家利益。

成就涉及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本人 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录在案的证明其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。See id. at 889。

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，因为这些活动不会对更广泛领域产生影响。Id. at 893。记录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市场营销领域：“ 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。 ”Id. 证据未表明申请人的数字营销咨询服务业务将对市场营销领域产生更广泛的影响。

申请人主张，其商业计划书表明其拟议事业基于潜在经济利益具有国家重要性。商业计划书说明，其主要办公室将位于佛罗里达州的一个未充分利用商业区，并将在五年内扩展至纽约州和密歇根州的未充分利用商业区。她声称其业务将为这些未充分利用商业社区的美国工人创造就业机会，改善美国公民的工资和工作条件，并增加当地社区的投资和经济发展。商业计划书还说明了企业的所有权和投资情况；产品和服务及其服务的行业分析；营销策略；预计人员配置；以及财务预测。然而，记录未充分证明潜在预期影响，包括所声称的对佛罗里达州和美国的经济利益。

申请人未提供佐证证据以支持其关于其商业活动将为佛罗里达州、纽约州、密歇根州或美国的未充分利用商业区带来实质性经济利益的主张。申请人关于其数字营销咨询服务业务将惠及佛罗里达州、纽约州、密歇根州或美国经济的主张，未通过独立和客观证据予以确立。申请人的陈述不足以证明其事业具有为美国带来经济利益的潜力。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，在没有充分书面证据证明其作为企业共同所有人和首席执行官拟议的工作职责将对市场营销行业产生更广泛影响（而非仅惠及其企业和拟议客户）的情况下，申请人未能以优势证据标准证明其拟议事业具有国家重要性。

商业计划预计，在五年内该企业将创造23个直接就业岗位和168个间接就业岗位；支付超过2.2百万美元的工资；并产生超过6百万美元的收入和超过300千美元的联邦所得税。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。申请人未提供佐证证据，证明其企业未来的员工配置水平和商业活动将为佛罗里达州、纽约州、密歇根州提供实质性经济利益，

以及美国。尽管申请人表达了其为美国及其未充分利用的商业领域作出贡献的意愿，但她并未以具体、具有证明力的证据证明其事业将在其领域产生更广泛的影响、将具有雇用美国工人的重大潜力，或将在佛罗里达州、纽约州和密歇根州经济上未充分利用的商业社区产生其他重大积极经济影响。申请人必须以其相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见同上。即使我们假定申请人所称的一切都将发生，记录中仍缺乏证据表明，在五年期间创造23个直接就业岗位和168个间接就业岗位；支付超过2.2百万美元的工资；以及产生超过6百万美元的收入和超过300千美元的联邦所得税，达到了国家重要性的水平。

申请人进一步在上诉中主张，其拟议事业的国家重要性在行业报告和文章中得到了证明。她主张，这些报告和文章证明了市场营销对企业经济成功的重要性，以及外国直接投资和移民企业家带来的美国经济利益。记录包括与以下内容相关的行业报告和文章：数字营销对企业增长的重要性；管理数字营销回报、隐私和气候影响；人工智能对媒体公司营销的影响；市场营销中的数据分析；2025年预期营销趋势；合格营销专业人员短缺；数字营销经理和顾问；以及营销顾问；以及移民工人和企业家的经济利益。

我们认可市场营销行业及相关职业的重要性，以及已成为成功企业家的移民所作出的重大贡献；然而，仅仅在市场营销领域工作或创办数字营销咨询服务企业，不足以确立拟议事业的国家重要性。我们关注的不是某一行业的重要性或某一行业工人短缺的问题，而是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。See Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

我们注意到，记录包括来自_____大学市场营销学副教授_____的专家意见。该意见包括对申请人拟议事业国家重要性的分析，称“ ［申请人］将在一个具有实质性价值和 national importance 的领域工作。 ”（强调省略）。该意见解释了市场营销领域就业机会的预期增长，以及申请人有资格“ 为计划在美国开展业务的国际公司提供培训和营销见解 ”。然而，该意见侧重于拟在美国开展业务的外国公司对营销专业人员的需求，并未证明申请人的具体事业可能在其领域产生预期影响。该意见未侧重于申请人的具体事业及其对美国经济或其所拟议事业领域的潜在预期影响。仅仅声称其工作将支持一个预计将有就业增长的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。

此外，记录未表明申请人的拟议事业包括与计划在美国开展业务的外国公司做生意。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。See Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。提交支持申请的专家信函并非资格推定性证据。Matter of Caron Int'l,

19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988); see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同权重）。

申请人未证明其拟议事业超越其企业和未来客户，以与国家重要性相称的水平对领域或任何其他行业或美国经济产生更广泛影响。除一般性主张外，她未证明其作为拟议数字营销咨询服务企业共同所有人和首席执行官拟从事的工作提供有助于其行业进步的原创创新，或对其领域具有更广泛影响。申请人所声称的经济利益取决于众多因素，且申请人未在其拟议企业的数字营销咨询服务工作与所声称的经济结果之间提供充分直接的证据联系。

由于记录中的文件材料不足以确立申请人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，因此她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的上诉论点及其在Dhanasar第二项和第三项要件下的资格。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无须对作出其所得结果所不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)（在申请人本不具备资格的情况下，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酌情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。

命令：上诉被驳回。