NOV082023_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：28581443 日期：2023年11月8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）

申请人是一名寻求销售护发产品的企业家，寻求以特殊能力个人的身份获得第二优先移民分类，并寻求豁免此 EB-2 移民分类所附的工作邀请要求。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，认定申请人不符合特殊能力个人的资格，且未能证明豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证将符合国家利益。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。

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个人。本法第 203(b)(2)(B)(i) 条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，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”的裁量性豁免。本法第 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）可作为裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

[1] 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

- 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；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

二、分析

申请人主张其作为特殊能力个人符合 EB-2 分类的资格。审理主任认定申请人因未满足六项标准中的三项而不符合特殊能力个人的资格。由于本办公室仍认定记录未能证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益，本办公室保留关于申请人是否满足第二优先资格标准的意见。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出决定所不必要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

审理主任未判定申请人的事业是否具有实质价值，但认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项下的国家重要性。审理主任还认定申请人未满足 Dhanasar 的第二项或第三项。在上诉中，申请人主张记录证明其满足 Dhanasar 的全部三项。

第一项，实质价值和国家重要性，侧重于外籍人士拟从事的具体事业。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。在判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预期影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

在初始提交中，申请人在其 I-140 表格上声明其打算担任一般运营经理。申请人提交了其商业计划和个人陈述，表明其拟议事业是设立并经营一家总部位于佛罗里达州、名为[已隐去]的化妆品工厂。申请人声明其在巴西经营另一家公司[已隐去]已十年，且[已隐去]将是该现有业务的延伸。根据申请人的商业计划，其公司将从事以下活动：1) 新产品开发管理；2) 新技术开发；3) 美发专业人士课程；4) 文化指导与实施；5) 客户关系管理；6) 化妆品制造。商业计划还包括市场分析，提供关于美容和化妆品市场总体收入增长和增长预期的背景信息，并表明该领域在产品开发和商业管理方面拥有广阔且前景良好的市场。基于上述信息，本办公室认定该创业领域的事业具有实质价值。

然而，本办公室同意审理主任的意见，即记录未能充分证明该事业的国家重要性。在上诉中，申请人重申了此前回应审理主任补件通知（RFE）时提出的主张。申请人主张其事业具有国家

重要性，依据是预测美容和化妆品市场需求及收入增长的行业报告和文章。申请人还主张，其创业事业（包括护发产品的开发）属于 STEM 领域，而这是美国政府的重要优先事项。此外，申请人依据国家经济研究局的论文和白宫政策文件，论述了移民创业对劳动力供给和美国整体经济的重要性。

在判定国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“外籍人士拟从事的具体事业”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，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。”同上。在此，申请人未提供独立且可佐证的文档，以支持其作为自己化妆品企业的一般运营经理如何足以超越其公司和未来客户，从而广泛影响行业或美国经济。相反，申请人的国家重要性主张依赖于对行业重要性、领域整体前景以及移民创业价值的泛泛论述。

记录包括一封来自[已隐去]的专家意见书，其为新泽西州[已隐去]大学专业实践助理教授及纽约[已隐去]大学商学院兼职副教授。该专家意见书未讨论申请人拟议事业的细节或其影响，而是概括性地总结了申请人在巴西管理其自有化妆品和护发产品公司的经验。该专家意见书随后主张，申请人的事业具有雇用美国工人的重大潜力及其他实质性积极经济效应，因为头发、皮肤和指甲沙龙在整体美容市场中产生可观收入，且劳工统计局（BLS）对美国理发师、美发师和美容师提供了强劲的增长预期。

该专家意见书关于国家重要性的主张，未得到关于申请人实际拟议事业或其公司对行业影响的任何具体细节的支持。该意见书就申请人的事业如何“影响政府实体已描述为具有国家重要性或属于国家倡议主题的事项”以及小企业如何“在振兴经济困难地区方面发挥关键作用”提供了含糊且笼统的断言。[已隐去]还重复了申请人关于移民企业家价值的论点，称“拉丁裔是增长最快的企业家群体”，并强调政府在培养“包括女性、少数族裔和退伍军人在内的代表性不足群体的创业精神”方面的努力。USCIS 可酌情将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见，但 USCIS 最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。在此，该专家意见书侧重于行业和职业的重要性，而非拟议事业的具体影响。

申请人提交了许多来自其商业伙伴（即其法律顾问、其财务顾问以及~--------~护发产品经销商）的推荐信，

以及其前同事在l 12讨论其作为企业家的成功、管理技能和销售策略。记录中还包含申请人获得认可的证据，具体为2019年 类别的入围者，以及2016年L...----------,----; _____奖“ 护发改造类别 ”的获奖者，凭借其第一款洗发水._____.. ”。申请人还提交了通过社交媒体、网络电视和巴西杂志多次媒体露面的证据，用于营销其公司及其护发产品。尽管我们认可申请人的创业精神及其护发产品所获荣誉，但有关申请人经验、成功记录和技能的证据涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移至外籍人士 ”。Id. at 890。此处的问题是申请人拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

我们在Dhanasar中指出，“ [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产生的影响。 ”Id. at 889。为此，我们评估申请人的护发产品及其开发这些产品的方法是否对美容行业领域产生国家或全球影响。申请人的商业伙伴，特别是l !经销商，多次提及申请人的护发产品及其在全球市场的销售，包括“ 德国、乌克兰、法国、意大利、葡萄牙、波兰、瑞士等 ”。然而，这些信件并未说明申请人开发和制造护发产品的事业将如何实质性惠及美国的美容和化妆品行业，也未说明工程化护发产品的方法与美国已现有和正在使用的方法有何不同或改进。这些信件未能指明申请人通过其护发产品对化妆品行业所作的任何具体影响或贡献。

在上诉中，申请人提交了一份题为“ 重要贡献声明 ”的新文件。该文件似乎由一群未具名的商业伙伴和专业人士撰写，据称他们熟悉申请人的护发产品及其广泛使用。然而，申请人未解释或证明这些个人有何资格评估申请人对美容护理产品领域的重要贡献。该文件列出了申请人开发的所有护发产品以及直接或间接受申请人产品影响的总共145个行业类型，包括酒店、宠物护理、电子商务、包装、营销、广告和时尚行业等。该文件还声称名人、国际杂志和其他社交媒体对产品的有效性给予了正面评价。该文件证明了护发产品的受欢迎程度或有效性，但不包含合格专家的佐证，无法提供关于护发产品质量、创新或重大影响的有说服力的细节，以达到Dhanasar所设想的国家重要性水平。

记录中还包含一份由._I___.签署的题为“ 知识产权声明 ”的文件。I 我是~---------~在巴西的技术经理，申请人的护发产品在该地开发和制造。这份一页的声明将申请人描述为

2 根据ETA-750表B部分《外籍人士就业认证申请》，申请人于2004年11月至2011年12月在巴西的I I担任经理和公司董事。

“ 市场上高度创新产品的主要开发者、构思者和创造者。 ”然而，记录中不包含对此类声明的独立佐证证据。相反，记录中包含申请人!l的安全数据表，上面载有同一技术经理的姓名，I 这些数据表揭示了每种护发产品的成分和 I配料信息，但申请人未提供任何官方认证表明这些产品的商标或品牌，也未提供独立第三方专家的信件证明其创新和原创工程，以展示对化妆品护发行业的重大影响。

在Dhanasar中，我们还指出，“ [一]项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济效应的事业，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。在商业计划中，申请人的公司预计其总销售额将从第一年的$3,307,200增长至第五年的$21,369,600。该计划还预计雇用43名员工，年薪资支出为$2,554,550。然而，商业计划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。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

申请人还主张其事业将通过“ 其他联系和服务以及消费效应[供应链效应] ”产生间接就业。在上诉书面论证意见中，申请人根据经济政策研究所（EPI）的就业乘数数据提供了单独的间接就业创造预测，并称其43个直接就业岗位的项目将转化为“ 化工产品及制剂制造业估计187.74至4,014.41个间接就业岗位，以及公司和企业管理业121.73至2,600.54个间接就业岗位。 ”然而，申请人未提供EPI乘数报告的副本以核实和支持其计算方法，也未解释其如何得出书面论证意见中所主张的如此宽泛且多变的数字范围。申请人无支持的主张，若无相关、有证明力和可信的证据，不足以满足其举证责任。See id.

此外，申请人以笼统的措辞讨论了佛罗里达州的失业率和贫困状况，但未具体指明他将在佛罗里达州经济萧条地区经营其公司，或他将在该地区雇用大量工人。相反，申请人仅表示“ 我将不得不在当地进行有资质的研究，以了解最大的需求和当地愿望 ”，以履行其公司的“ 社会责任 ”。

我们认定，记录未证明其建立化妆品工厂和开发护发产品的事业超越其公司及未来客户，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，且申请人未提供足以佐证所主张结果的充分证据。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar的第一项要件。因此，我们拒绝触及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主张。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. at 25（“ 法院和机构无需对

对其结果而言无需裁决的问题作出认定”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n. 7（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

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，我们认定其未确立有资格或否则在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。