NOV152024_05B5203 · 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：34949781 日期：2024年11月15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）

申请人寻求作为高级学位专业人士的就业类第二优先（EB-2）移民分类，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)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人是高级学位专业人士，但其未能证明豁免所需职位邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。

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。一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”自由裁量豁免职位邀请要求的资格。同上。

虽然法律和相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。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：

1 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授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

申请人于2024年2月28日提交了该申请。在分析初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷和不一致之处，并向申请人提供了一份非穷尽性的证据清单，供其提交以满足举证责任。申请人及时作出回应，审理主任否决了该申请，认定尽管申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格且已解决所指出的不一致之处，但其未能证明豁免职位邀请和劳工证要求符合国家利益，因为其未满足 Dhanasar 三项要件中的任何一项。申请人对审理主任的认定提出异议，并主张其满足 Dhanasar 全部三项要件。

由于申请人必须证明其满足 Dhanasar 框架全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未获确立，申请人即不符合该豁免资格。因此，本办公室将根据第一项要件分析申请人的证据，并且如下文所述，由于其未在该要件下确立资格，本办公室拒绝审理并在此保留申请人关于 Dhanasar 框架第二和第三项要件的论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；另见 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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

A. Dhanasar 框架第一项要件

Dhanasar 第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于该个人拟从事的具体事业及其“ 潜在预期影响 ”。Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。一般见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一个职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅列出工程师的职责和责任。同上。因此，本办公室将首先确定记录中所显示的申请人的事业。然后，本办公室将评估申请人支持该事业实质价值和国家重要性的证据。

申请人主张其将继续担任其企业_____（该公司）的市场研究和营销专家，该企业位于佛罗里达州_____，并计划到第五年扩展至佛罗里达州其他县以及另外四个州（加利福尼亚州、纽约州、佐治亚州和德克萨斯州）。该公司自2021年6月起营业。该公司在广告行业提供数字营销

服务，专门协助美国的中小型企业通过使用数据驱动方法和分析的数字营销提升其竞争力。申请人主张该公司是不断增长的数字经济的一部分，该经济采用数据驱动方法，通过帮助广告代理机构“将数据分析发展并维持为营销的基础”来提升数字营销，从而在支持通常更注重预算的小型企业时提高效率。申请人强调其服务将侧重于在谷歌和必应（等）搜索引擎上转化“相关的自然流量和付费流量”。由于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，本办公室同意审理主任的意见，即该事业具有实质价值。同上。然而，如下文所述，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。

在描述其事业的国家重要性时，申请人主张该公司有潜力通过创造就业、经济影响和商业生产力对美国经济作出重大贡献。他还主张其事业与支持小型企业和促进公平竞争的国家目标相一致。最后，他声称营销人员在现代经济中发挥的重要作用确立了该事业的国家重要性，因为“没有任何其他部门或业务职能对公司收入的影响比营销和业务发展部门更大”。

为支持其主张，申请人大量依赖行业报告和文章，这些报告和文章讨论了小型企业的重要性、小型企业对数字广告的依赖以及小型企业因数字营销人员短缺而在寻找有效且负担得起的营销方面所经历的困难。他还引用了统计数据，显示“在客户体验居于核心地位、无形资产占公司价值80%以上的经济中，营销的作用和重要性已显著增长”。本办公室认可申请人的主张及其提供的文章，然而，尽管这些文章为其部分主张提供了背景，但它们并未具体讨论申请人的拟议事业，也未解释其事业将如何产生更广泛的影响。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页（主张为确定申请人是否在优势证据标准下满足其举证责任，本办公室考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。此外，仅仅在重要领域或职业中工作不足以确立拟议事业的国家重要性，正如本办公室在 Dhanasar 中所解释的。见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。此外，由于部分文章涉及美国营销专业人员的劳动力短缺，本办公室指出，劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理，因此劳动力短缺不足以满足其举证责任。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375页。因此，申请人的国家重要性主张未得到其提供的文章和行业报告的支持。同上。

在上诉中，申请人解释称，其用于计算经济影响的数据来自劳工统计局，并且结合其优先雇用退伍军人、年轻工人和弱势少数群体的详细雇用计划，其已履行举证责任，证明其事业在Dhanasar案下具有国家重要性。申请人还强调了社区增长、技能发展和就业所带来的社会影响。然而，正如审理主任所解释的，虽然该证据证明了其事业具有实质价值，但不足以确立其事业的预期影响超出其客户及其直接雇员的范围。参见Matter of

Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893（讨论STEM教学相对于美国教育利益具有实质价值，但不一定对更广泛的STEM教育领域产生影响）。

我们在Dhanasar案中解释过，“ 一项有显著潜力为美国工人创造就业、或具有其他重大积极经济影响的事业，尤其是在经济萧条地区……很可能被理解为具有国家重要性。 ”申请人主张，到其运营第五年，公司将实现2.7百万美元的营收。商业计划还描述了广告行业的庞大规模，称“ 仅2020年就有近326十亿美元的支出，支撑超过7万亿美元的销售额和28百万个就业岗位 ”，以此主张营销是一个在美国经济中占有很大市场份额的行业。申请人的商业计划预计，到其运营第五年，公司将创造16个直接就业岗位，产生超过四百万美元的工资。此外，申请人主张，根据经济政策研究所的乘数公式，其事业将带来67个间接就业岗位。申请人使用区域投入产出建模系统——RIMS II来支持其事业所称经济影响背后的数字。申请人的RFE回复中包含图表，显示公司在第四年和第五年支付的工资将高于大都市区的平均工资，并且到第二年将高于其所在HUBZone的平均工资。

我们认可申请人提供高于其地理区域内其他工人工资的计划，然而，公司雇员更高工资的经济影响不足以确立其事业的经济影响达到Dhanasar案所设想的国家重要性水平。在其RFE回复中，申请人包含了一节内容，展示了其经济影响模型背后的局限性和假设。例如，预测依赖于一致的经济条件，这削弱了其证据分量的证明价值。参见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。因此，虽然这些预测有助于确立该事业的实质价值，但我们同意审理主任的意见，即它们不能令人信服地确立其国家重要性，因为它们是建立在假设基础上的。同上。最后，申请人关于广告行业对美国经济重要性的统计数据，基于上述理由不具有说服力，因为仅仅在一个重要领域或行业工作不足以确立一项事业的国家重要性。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人表示，虽然其目前尚不符合参与HUBZone计划的资格，但当他获得合法身份后，将会参与。申请人的主张未能以优势证据标准履行其举证责任，因为如上所述，其经济影响和乘数数据没有得到充分的相关、实质性或证明性证据的支持，以确立其事业的国家重要性。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，虽然申请人似乎意图将指定的HUBZone等同于“ 经济萧条地区 ”，但记录不支持得出这是恰当比较的结论。同上。

申请人强调，由于其事业涉及数字平台中的营销行业，它也符合旨在维持美国STEM竞争力的联邦政府倡议。我们认可STEM技术和研究的重要性，无论是在学术还是行业环境中，虽然这些职业相对于美国科学和技术利益具有实质价值，但它们不一定具有足够广泛的潜在影响以证明国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。就申请人

主张其事业具有国家重要性是因为它附带地利用STEM技术进行数字营销而言，记录并未显示其工作将导致STEM创新或STEM应用达到与国家重要性相称的水平。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。此外，虽然公司将向其客户提供数字营销服务，但申请人未能确立公司将以符合国家重要性的方式影响其行业或更广泛的美国经济中的STEM就业水平。同上。

最后，我们认可申请人提供了一封来自佛罗里达州一位营销顾问的专家意见书。我们注意到，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证据中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最终负责对外国国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。同上，另参见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的权重）。在此，该信件解释称申请人是一位备受推崇的数字营销专业人士，但并未支持其关于申请人事业具有国家重要性的意见。除了描述公司的目的和服务外，写信人主张该事业具有国家重要性，因为它与促进经济竞争的国家优先事项相一致，但该陈述是结论性的。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。我们还审查了[已隐去]的一位兼职教授提供的咨询评估，其认为申请人的事业具有国家重要性。然而，由于该教授依赖数字营销领域的重要性和数字营销人员的短缺来主张该事业满足Dhanasar框架的第一项要件，因此其不具有说服力。同上。正如我们上文所解释的，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。仅仅在一个重要领域或职业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。参见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

B. 其他考量

在上诉中，申请人概括性地主张审理主任“在本案中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，对[其]造成不利……”。管辖移民福利申请的举证标准是“优势证据”。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举证责任，我们评估申请人的主张是否“更可能而非不可能”或“可能”为真，同时也考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上 at 376；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。审理主任的RFE解释了申请人初始申请中的缺陷和关切，并提供了一份非穷尽性的文件和数据清单，申请人可提交以解决此类缺陷。因此，审理主任在裁定本申请时遵循了适用的法规和程序，没有依据认定审理主任对申请人适用了更高的举证标准。8 C.F.R. § 103.2(b)(8)。因此，申请人未履行其举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。

申请人未能确立其拟议事业的国家重要性，因此也未能确立在行使我们的自由裁量权时，豁免工作邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。