OCT242023_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：28424145 日期：2023年10月24日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（国家利益豁免）

申请人称其为“ 拥有多元文化营销管理和产品开发专长的关键高管 ”。她寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并请求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《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驳回了该申请，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格，但记录未能证明其符合所请求的国家利益豁免资格。此事现上诉至本办公室。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据标准证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为证明符合国家利益豁免资格，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。本法第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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年以上的逐步晋升经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类资格，申请人还必须证明其符合“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义

1 专业人士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。

“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授予国家利益豁免，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offer要求将有利于美国。

二、分析

在最初的“个人计划与陈述”中，申请人讨论了她在美容行业的学历和职业轨迹，重点介绍了她在l I的最新职位，在该职位上她从事各种护发产品的产品开发和营销工作。基于其学历资历和后续工作经验，审理主任认定申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士的资格。3 申请人称产品开发和营销是其拟议事业。

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。审理主任认定，虽然申请人证明拟议事业具有实质价值，但她未能证明该事业具有国家重要性，这是Dhanasar第一项要件的要求。审理主任进一步认定，申请人未能证明其处于有利地位以推进拟议事业，且权衡之下，豁免职位offer要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。经重新审查，我们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，因为申请人未能证明其具体的拟议事业具有国家重要性。4

Dhanasar分析框架的第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦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。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。

申请人称，在其前任职位中，她被要求“与实验室密切合作”以协助产品的创造和开发，随后她通过制定营销策略帮助推出这些产品。申请人表示其意图将“超过十三年的一流

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酌情性质）。

3 为证明其为高级学位专业人士，申请人提交了其学历文凭和来自Universidade I l的成绩单，以及来自thd I的信函，她自2013年起在该处工作。记录表明申请人持有美国学士学位的外国同等学历，并在其专业领域拥有至少五年的逐步晋升经验。参见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。

营销和产品开发 ” 经验应用于化妆品和美容护理行业的拟议事业，她描述如下：

我的重点将是通过改进现有产品、创造和开发新产品、提供市场研究和创意生成、在新产品开发和已有营销产品的再创造中实施营销策略，以及与技术和制造专家合作，继续推进我的职业生涯。我将领导应用创新的创意流程，并专注于确保产品满足客户的需求和期望。我的联合产品开发方法将为我将服务的公司提供竞争优势，最终增加美国公司的销售额、收入和利润，并产生实质性的经济增长以及在美国创造更多就业机会。

申请人还称，她将利用其对拉丁美洲美容护理市场的知识和经验，为寻求将业务扩展至拉丁美洲的美国公司提供营销和产品开发服务。申请人寻求利用其在国外的经验来 “ 克服文化障碍 ” 、满足消费者需求，并提升将使用其服务的美国公司品牌和产品的销售额。

审理主任认定，我们也同意，申请人的事业具有实质价值。尽管对Dhanasar框架第一项要件的这一要素作出了有利认定，审理主任仍认定申请人未能证明其事业具有国家重要性。审理主任认定该事业将有利于申请人的潜在雇主而非国家，并指出记录缺乏 “ 强有力的实证指标 ” 来支持该事业将影响 “ 国家经济的其他行业和部门 ” 的主张。审理主任还认定，申请人未能证明其拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来实质性积极经济影响，并补充称对美国的 “ 附带利益 ” 不足以证明该事业达到国家重要性的水平。最终，审理主任承认申请人的服务对其未来雇主具有价值，但认定申请人未能证明其工作将在其行业内具有国家或全球影响。

在上诉中，申请人强调了其分别担任多元文化营销经理和产品开发主管的职务，并主张此前提交的行业报告证明了其在这些双重角色中技能和专长的相关性。然而，申请人的技能在其领域内是否具有相关性的问题更多涉及她是否处于有利地位的问题。如前所述，在确定事业的国家重要性时，我们聚焦于 “ 外籍国民拟从事的具体事业 ” 。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。在本案中，尽管申请人称产品开发和营销是其拟议事业，但其最初拟议事业总体上是模糊和概念性的。她在提交时并未具体指明其寻求作为该事业主题进行开发和推广的产品。由于未具体指明开发或营销的产品，评估其事业的经济影响过于抽象，无法确定其潜在影响（如有）。

在上诉中，申请人提及了记录中与她所开发和推出的产品相关的证据，这些产品是她在从事那些项目期间开发的。有关此类项目的证据

显示，申请人受雇于一家名为[已隐去]的公司，担任产品开发总监。在该职位上，她负责“对品牌和现有产品组合进行全面分析，[并]使品牌的文化和特征保持一致，从而确定营销策略、产品配方以及后续的推出。”然而，记录显示，申请人直到2021年8月才就任[已隐去]的职位，这表明在本申请于2020年9月提交时，她并未开发或推出她所强调的上述产品。而且，即使申请人在提交申请时已受雇于某一特定公司并从事某一特定产品的工作，记录也未证明她为某一特定雇主或就某一特定产品或品牌所做工作的潜在预期影响会达到足够广泛的规模，从而对美容和化妆品行业产生“全国甚至全球影响”。同上。

申请人在其上诉书面论证意见中还主张，她的专业技能具有“经济相关性”。然而，对申请人技能组合的讨论更适合依据Dhanasar第二项要件进行考量，该要件旨在确定申请人是否处于有利地位，并“将焦点从拟议事业转向外籍人士”；而第一项要件讨论的焦点是事业本身。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。申请人未能证明，利用其获得的商业技能来开发和推出产品将产生达到国家重要性程度的影响。

尽管申请人主张她已提交包含对“拟议事业进行深入分析”的证据，但她所强调的文件，包括商业计划书、专家意见书和推荐信，均未证明拟议事业具有国家重要性。

作为初步事项，我们注意到申请人提及的商业计划书无法得到佐证，因为记录中不包含标有此名称的文件。然而，记录中确实包含一份题为“经济影响分析”的文件，该文件与商业计划书类似，因为它包含归因于申请人拟议事业的未来收入和雇员招聘预测。该影响分析称其目的是提供“对某一特定项目、计划、活动或政策对某一经济体的经济重要性进行基于规则且透明的衡量”。该文件还称，申请人的事业将“促进化妆品、美容护理和健康行业的发展”，并包含因申请人的产品开发和营销事业而创造的“中小型公司”以及“大型公司”的新增就业估计和五年销售预测。然而，尚不清楚该影响分析如何得出其所包含的数字，因为这些数字并非基于提交申请时已存在的、申请人后来所依赖的某一具体确定的产品。因此，我们对该影响分析的可靠性存疑。

尽管申请人在上诉中声称“经济影响分析”文件中的数据“呈现了有力、可靠且实证的指标”，但她解释说此类数据“是基于她已于2022年在美国开发和推出的产品而编制的”，这表明这些财务数字是基于申请人在[已隐去]的任职，而该职位是她在提交本申请近一年后才获得的。我们注意到，受影响方负有举证责任，须在提交福利请求时确立所请求福利的资格，并持续至

最终裁定之时。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。5 基于申请人在本申请提交后才开始从事的项目进行此类分析，将无法确立提交申请时的资格。见同上。因此，申请人不能适当地依赖影响分析中的财务数字来支持其主张，即她的事业将通过直接和间接创造就业“ 惠及其未来雇主和美国国家 ”。此外，尽管任何基本经济活动都有可能对经济产生积极影响，但记录并未证明申请人开发和推出某一未确定产品的事业如何能够产生如此重大的经济活动，从而达到“ 实质性积极经济影响 ”的程度。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

如前所述，申请人提及推荐信作为其事业具有国家重要性的证据。申请人在这一点上对上述信件的依赖是不当的，因为这些信件未提及她的实际事业；相反，它们主要关注申请人过往的工作，并讨论其技能组合如何惠及其雇主，这更多反映的是第二项要件以及她是否处于推进其事业的有利地位。而且，尽管专家意见书——[已隐去]大学商学院兼职副教授——呼应了申请人的主张，即她的事业具有国家重要性，但该主张并未得到实证证据或关于申请人拟议事业具体影响的任何其他有说服力细节的支持。[已隐去]意见书的实质是强调申请人的技能和经验，指出她“ 在创新产品开发领域拥有丰富经验 ”以及她“ 生成创意内容、监督研究流程和优化公司资源 ”的能力。然而，正如我们先前所指出的，尽管申请人可能拥有为其雇主带来价值的技能，[已隐去]并未证明这些资产会带来与国家重要性相称的全国或行业范围的影响。此外，[已隐去]的意见是基于申请人将开发和推出一款美容产品这一笼统设想。由于[已隐去]似乎并不知晓申请人在提交申请时计划开发和推出的具体美容产品的类型或性质，其关于拟议事业潜在预期影响的断言不具有说服力。

申请人和[已隐去]还讨论了申请人通过会议、讲座和研讨会向更广泛受众传播其商业知识的意图。然而，记录缺乏证据表明事业这一方面的影响会在全国范围内或美容行业内产生如此广泛的影响，从而达到具有国家重要性的程度。正如Dhanasar认定课堂教师拟议事业不具有国家重要性，因为其不会更广泛地影响该领域一样，我们认定申请人在本案中未能证明其拟议事业将充分延伸至其预期雇主之外，从而更广泛地影响其行业或国家。同上 at 893。此外，尽管申请人声称她在美国的“ 主要目标之一 ”是传播其商业知识，但这一目标与上述经济影响分析相矛盾，该分析称申请人在美国的“ 主要目标 ”是“ 开发创新产品以及结构良好的营销发布计划和品牌定位策略，促进化妆品、美容护理和健康行业的发展 ”。该分析既未提及申请人传播

5 另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)（规定“ 国会无意使一项因受益人当时不符合资格而被适当拒绝的申请，在受益人可能根据新的事实情况变得符合条件的未来日期获得批准。 ”）。

其商业知识的意愿，也未量化事业这一方面带来的财务影响。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)（确立申请人有责任提供证据以解决记录中的不一致之处）。

此外，申请人对审理主任的认定提出异议，即先前提交的文章和行业报告与拟议事业并无具体关联。申请人接着逐一讨论了若干关于美容和化妆品行业的文章的内容，以及一项行政命令和若干政府倡议的内容；她主张其技能将使其能够改进产品包装并开发满足消费者需求的配方，并使美容行业的美国公司能够通过出口其产品在“国内”和全球保持竞争力。然而，如前所述，在提交申请时，申请人的事业不够具体，无法确定她计划开发和推广的可量化产品。因此，她未能证明其事业在提交申请时具有通过改进产品和增强该行业内公司竞争力来影响美容行业的潜力。而且，尽管政府倡议和文章涉及商业和美容行业，但它们并不具体涉及申请人或其拟议事业。因此，它们也不能表明申请人的事业具有国家重要性。

总之，尽管申请人主张其作为美容行业总监或产品开发与营销经理的工作所带来的影响将超出其潜在雇主，但她并未以关于其工作对美容行业或国家的预期影响的可靠信息充分支持这些主张。尽管申请人拟从事的工作具有实质价值，但记录未能以优势证据标准证明该工作满足Dhanasar框架中与国家重要性相关的第一项要件。

记录中的文件材料未能证明申请人拟从事的工作具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性。因此，由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留任何关于申请人在Dhanasar框架第二项和第三项要件下资格的论据或证据。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和行政机关无须对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；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）。

由于申请人未满足Dhanasar分析框架第一项要件所要求的国家重要性，我们认定其未能证明自己有资格或以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。