AUG072024_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

案卷编号：32829278 日期：2024年8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（高等学位、国家利益豁免）

申请人是一名公共关系顾问，寻求提供公共关系咨询服务，她寻求以持有高等学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位邀请要求。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，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所需职位邀请、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，本办公室将驳回上诉。

一、法律

要获得国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条规定的 underlying EB-2 签证分类资格，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人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类资格，则必须进而证明其值得以“ 国家利益 ”为由行使自由裁量权豁免职位邀请要求。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“ 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，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 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。

二、分析

审理主任认定申请人符合 EB-2 移民分类资格。然而，审理主任否决了申请人的国家利益豁免请求，认定她未能证明其拟议事业在 Dhanasar 第一项要件下具有国家重要性，未能证明其在第二项要件下处于有利地位以推进拟议事业，也未能证明在第三项要件下总体而言豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确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前瞻性影响。Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。然而，在此，申请人就拟议事业的性质提供了相互矛盾的证据，作为初始事项；因此，无法认定申请人将从事符合 Dhanasar 框架第一项要件的拟议事业。

在 NIW 申请及随附陈述中，申请人声称她在巴西拥有杰出的公共关系职业生涯，其拟议事业是通过其公共关系组织为美国的成熟企业或初创公司提供公共关系咨询和传播建议。申请人表示，需要公共关系专业人士协助美国小型企业和成熟企业的成长，尤其是在 COVID-19 疫情之后。申请人表示，她已在佛罗里达州组织了一家名为 O-G- LLC 的实体，将通过该实体实现其公共关系事业，且 O-G- LLC 已基于她在佛罗里达州作为公共关系顾问的工作而产生收入。申请人提供了2022年美国国税局（IRS）表格1065，美国合伙企业收入申报表，显示 O-G- LLC 在该年度的总收入或销售额为247,932美元。据申请人称，她和丈夫还在佛罗里达州创立了一家名为 I-D- LLC 的组织，目的是促进房地产开发，她担任该组织的公共关系经理。她附上了一位名为 A-P- 的个人2023年5月的信函，该人表示他曾通过其组织 G- LLC（在其他地方描述为 G-H- LLC）和申请人名为 I-D- LLC 的组织与申请人就佛罗里达州的一项房地产投资机会进行合作，并认为申请人是一位“ 优秀的销售专业人士，展现了对美国房地产市场的深入了解，包括趋势、法规、买卖流程、房地产融资和投资分析。 ”

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裁决中）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）。

关于其将从事具有实质价值的拟议事业的主张，申请人提供了讨论公共关系工作关键作用的文章。例如，这些文章指出，公共关系工作提升公司的知名度，从而使公司能够在美国或全球“扩大经济增长”，并且还确保消费者能够就其支持的品牌做出知情决定，从而为这些品牌创造更多兴趣和增长。申请人附上了一篇2023年美国商会关于美国劳动力短缺的文章，以及一篇关于 COVID-19 疫情对小企业影响的文章。此外，申请人提供了关于公共关系工作对新企业以及在衰退期间对任何企业的重要性的新闻文章，试图从一般意义上确立对公共关系专业人士的需求。基于这些主张，审理主任认定申请人作为公共关系顾问、意图帮助其他公司和消费者的拟议工作具有实质价值。然而，如前所述，审理主任认定申请人的证据未能证明拟议事业的国家重要性。

申请人在上诉中坚持认为，她已以优势证据证明其作为公共关系顾问的拟议事业具有国家重要性，且审理主任未能充分评估所有先前提供的证据，并援引 Matter of Buletini，850 F. Supp. 1222, 1223 (E.D. Mich. 1994)（认定未能考虑所有相关证据构成滥用自由裁量权）。在其上诉书面论证意见中，申请人强调其商业计划显示她将担任佛罗里达州一家公共关系组织的首席执行官，该组织最终将创造26个直接就业岗位和98个间接就业岗位。

经审查，本办公室采纳并维持审理主任关于 Dhanasar 分析第一项要件下国家重要性的决定。见 Matter of Burbano，20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS，113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的惯例“已被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS，87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的意见，认定上诉审理者可采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考虑”）。与申请人在上诉中的主张相反，审理主任适当审查和分析了申请人在 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性主张及相关证据，包括其商业计划和创造就业的主张，并讨论了其中的缺陷。2

在此，申请人必须证明其拟议事业的国家重要性，而非公共关系工作、小企业、创业精神和移民的重要性。相关问题不是该个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“外籍国民拟从事的具体事业”。同上 at 889。此外，“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具有国家甚至全球影响。”同上。此外，“一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上 at 890。

2 审理主任认定申请人已证明其拟议事业的实质价值。

经审查案卷，我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明其拟从事的提供公共关系咨询服务的 endeavor 充分超出其公司及其客户范围，从而以符合国家重要性的程度对行业或领域产生更广泛的影响。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其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。此外，尽管申请人在上诉中强调其公司将创造 26 个直接就业岗位和 98 个间接就业岗位，但她同样未能证明其声称的就业和收入预测——即使可信——如何具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我们国家带来实质性的积极经济影响。Id. at 890。

基于上述理由，申请人未能证明其拟从事的 endeavor 具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性；因此，她未能证明其有资格获得国家利益豁免，作为自由裁量事项。该认定对上诉具有决定性，因此进一步分析其关于 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下资格的上诉论点将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

裁定：上诉被驳回。