JAN172024_03B5203 · 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：30040812 日期：2024年1月17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）

申请人寻求第二优先（EB-2）移民，以及对此类别所附工作要求豁免的国家利益豁免。《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，认定记录未能证明申请人有资格获得国家利益豁免。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（de novo）。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签证类别的资格，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人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。其次，申请人必须证明其值得对工作要求“在国家利益”下予以自由裁量的豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 规定，美国公民及移民服务局（USCIS）可自由裁量地[1]授予国家利益豁免，如申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

[1] 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自由裁量性质）。

二、分析

A. EB-2类别

为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合本法第203(b)(2)(A)条下的EB-2类别资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的人士。本办公室注意到，审理主任在其补件通知（RFE）中就申请人是否符合EB-2类别资格提出了相互矛盾的结论。在否决申请时，审理主任未就申请人是否提交了足以证明其符合该类别资格的证据作出裁定。

如下文所述，申请人未在上诉中提出充分理由或证据，以推翻审理主任关于其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免资格的认定。因此，本办公室无需将此事项发回重审以由审理主任裁定其EB-2类别资格。鉴于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并特此保留该问题。见 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)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

B. 国家利益豁免

有待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。审理主任认定申请人未满足Dhanasar框架三项要件中的任何一项。在裁定个人是否符合国家利益豁免资格时，本办公室必须依据具体的拟议事业，以确定其是否兼具实质价值和国家重要性。基于对记录的重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未依据Dhanasar第一项要件确立其资格。尽管本办公室可能不会讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

申请人打算担任公共关系专家，其最初对拟议事业的描述如下：

我打算继续作为公共关系专家开展活动，运用我在项目和课程中获得的所有知识，以及我的专业经验，这些已在相当程度上促进了我以高效方式成功开展工作，保证最佳成果。我还打算根据该领域不断变化的需求参加新课程，以提升我的表现。

尽管他提供了关于其职业对国家益处的概括性信息，但未提供关于其将如何开展事业的充分具体信息。初始提交材料

除其他材料外，还包括Q-教授出具的专家意见书，其认为申请人符合Dhanasar检验的要求。Q-教授讨论了申请人职业的各个方面，并就其事业提供了以下概括性信息：

[申请人]在美国提供服务的拟议事业有需求且具有国家重要性。一般而言，公共关系顾问使用新闻稿、通讯和宣传册，代表其所服务的公司、组织或个人向媒体和公众传递信息。他们呈现客户的公众形象，并试图维持或改善其公众形象。

Q-教授意见书中的分析并非针对申请人的实际事业。相反，他称申请人符合Dhanasar第一项要件，因为“美国将极大地受益于像[申请人]这样经验丰富的[公]共[关]系[顾]问的专业知识和技能，其在传播策略、公共关系、营销和项目管理的各个方面拥有广泛的知识和专长。”作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的专家意见书用作咨询性证言。然而，USCIS负责就所寻求福利的资格作出最终裁定。当意见书与其他信息不一致或在任何方面存疑时，本办公室无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。在此，Q-教授意见书中提供的分析在很大程度上仅限于对申请人资格及其将从事的职业和行业的一般性观察。Q-教授未提供分析路线图，以阐明其认为申请人符合Dhanasar第一项要件的意见依据。本办公室认定，所提供的意见书对本案的证明价值甚微。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

初始证据未提供关于拟议事业性质的具体信息，仅含糊陈述申请人将在美国公司运用其公共关系专长，且从事该职业者有益于公司及其客户。审理主任签发了补件通知，要求提供文件证明申请人拟议事业的实际性质，以及其如何具有实质价值和国家重要性。尽管申请人在补件通知回复中提供了额外解释，但本办公室认定其未充分回应这些方面。

申请人提供了证据，包括一份职业计划、推荐信，以及关于公共关系和移民劳工与投资的经济益处的文件。审理主任审查了记录并最终否决了申请，认定证据未能证明申请人的事业具有实质价值，或会产生达到国家重要性水平的经济或其他影响。在上诉中，申请人主张审理主任未适当考虑证据或解释其不利认定的理由。本办公室不同意。

本办公室认可申请人提供的关于其行业和职业重要性的各种文件。然而，在裁定拟议事业是否具有

实质价值或国家重要性时，相关问题并非申请人将从事的行业或职业的重要性，而是该拟议事业的具体影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-890。另见 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policymanual（“‘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内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种工作的细节。”）正如审理主任所指出的，仅仅受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。同上。

尽管申请人陈述及其他证据（例如潜在雇主出具的、表明其有资格受雇担任公共关系职位的信函）反映其有意继续在美国公共关系行业工作，但其未提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的可预期影响达到国家重要性水平。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所在领域产生更广泛的影响。Id. at 893。即使申请人的事业属于具有实质价值的领域，其亦未确立该事业的国家重要性，因为其未提供关于该事业对其领域可预期影响的充分文件。Id. 同样，本案记录亦未证明申请人的拟从事事业将在与国家重要性相称的水平上充分影响美国利益或更广泛的公共关系行业。

此外，其未证明其具体拟从事事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国产生其他重大积极经济影响。例如，在上诉中，申请人提出含糊的主张，称（逐字引述）其“将担任营销解决方案领域的领导者，以掌控与企业综合体公众的关系和互动。通过这一项目，其将凭借其管理、管理和互动技能，为建立品牌声誉奠定坚实基础，以卓越整合运营。”但申请人未提交计划或提供充分解释，说明其将如何向美国公司提供此类服务，以表明其公共关系相关活动的可预期影响将达到国家重要性水平。

在上诉中，申请人还援引此前提交的支持信函，这些信函讨论其知识、技能和工作经验。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转向外籍国民”。Id. at 890。此处的问题在于，其拟从事的具体事业根据Dhanasar第一项要件是否具有实质价值和国家重要性。

尽管我们已考虑所提交的信函，但我们认定这些信函未充分解释其具体事业根据Dhanasar第一项要件所具有的实质价值和国家重要性。例如，来自lI（F-）的信函讨论了申请人在海外担任公共关系经理的工作的各个方面，指出“[申请人]所产生的参与为[其海外雇主]带来了新的商业机会，考虑到其独特的管理能力、先进的商业技巧和对市场的良好理解。”F-主张申请人

“ [i]是一位拥有先进技术且对工作高度投入的专业人士；因此，在我看来毫无疑问，我们谈论的是其领域内一位杰出人士。 ”F-在其信函中称赞申请人的商业敏锐度和职业道德，但其未描述其拟从事事业将具体包含哪些内容以及将如何惠及我国。除此之外，申请人未确立其拟从事事业足以使我们认定其在美国的工作将具有实质价值和国家重要性。申请人负有以优势证据证明其符合所寻求福利资格的责任。Chawathe, supra。在评估证据时，资格不应仅凭证据数量而应凭其质量确定。Id. 申请人在此未做到这一点。

由于申请人未提供关于其拟从事事业的充分信息，我们无法认定其符合Dhanasar先例的第一项要件。因此，其未证明符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976); see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. at 516。该申请将继续被驳回。

申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。因此，我们认定其未确立符合国家利益豁免资格，或作为自由裁量事项本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。