JUN142024_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：31200867 日期：2024年6月14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）

申请人是一名公共关系专家，寻求以持有高级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否决了该申请，认定尽管申请人已确立其EB-2分类资格，但未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。现本事项依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查（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 underlying 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。

如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求，即符合“国家利益”。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，但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案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]授予国家利益豁免，如果申请人证明：

[1] 参见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授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 综合权衡，豁免职位offer要求将有利于美国。[2]

二、分析

申请人于2018年从[已隐去]获得传播学文学硕士学位。提交申请时，申请人的简历显示他正在[已隐去]攻读战略传播学博士学位，同时在同一所大学担任兼职教授，并在[已隐去]教授一门创意演示课程。2006年至2015年间，他担任[已隐去]（巴西一家矿业公司）的全球广告与品牌负责人。

审理主任认定申请人符合 underlying EB-2分类中持有高级学位的专业人士资格，记录支持这一结论。因此，上诉的主要问题是申请人是否满足Dhanasar分析框架三项要件的要求，以及是否作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。在否决申请时，审理主任逐一分析了Dhanasar框架的全部三项要件，并认定申请人未能证明其满足其中任何一项。在上诉中，申请人主张其已证明豁免职位offer要求将符合国家利益，并声称审理主任未客观评估所有提交的证据。

基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

A. 拟议事业

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）上将其拟议职业确定为公共关系专家。他表明计划“ [为个人、团体或组织]从事推广或创造预期公众形象的工作。可为向各类传播媒体发布而撰写或选择材料。 ”申请人最初提交了一份日期为2020年的《职业计划与陈述》，其中表示：

完成我的博士项目后，我计划申请公关公司和/或其他需要声誉管理或更新传播/信息平台的美国实体的职位。理想情况下，我将在美国企业中寻找机会，同时我也会以咨询身份提供服务——既服务于美国组织，也服务于希望将其服务和/或产品扩展至美国市场的外国实体。

我将继续我的公共关系专家职业生涯，利用我在独特商业领域的专业知识，为美国市场创造有利可图的机会……通过这种方式，

[2] 参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于这三项要件的详细阐述。

我将建立和创建公关活动，为我所服务的公司、品牌、组织和客户赢得全球认可和提升。这将带来财富和业务向新市场的后续扩展，从而最终促成外国直接投资（FDI）、跨境交易、美国工人的就业以及整体国家经济模式的提升。此外，我的工作还将保护美国组织免受声誉危机造成的损害。

在申请人对审理主任补件通知（RFE）的回复中，申请人提交了一份日期为2023年的题为“ 个人陈述与未来计划 ”的文件 [3]，其中他声称打算在风险与危机传播领域开展应用研究，具体如下：

我目前作为[已隐去]的全职博士后研究员所从事的项目是一项跨学科工作，题为[已隐去]。该项目由国家海洋和大气管理局（NOAA）资助……

我的工作将是对水文研究到运营合作研究所（CIROH）更广泛贡献的一部分。我与一个由社会、生态和物理科学家组成的大型团队合作，作为[已隐去]子项目中唯一的传播代表，[以]制定与洪水和其他水灾害风险相关的危机和风险传播策略……

正如审理主任所指出的，申请人最初声称他打算作为美国企业的雇员或顾问担任公共关系专家，以“ 创建公关活动，为我所服务的公司赢得全球认可和提升 ”。然而，在回复审理主任的补件通知时，申请人首次声称他打算在水灾害相关的危机与风险传播领域担任应用研究员。申请人在表格I-290B（上诉通知或动议）上承认，关于最初拟议事业的信息“ 来自很久以前，自原始提交以来他的计划已经改变 ”。其上诉提供了关于其变更后拟议事业的新文章。

审理主任认定，本办公室也同意，补件通知回复就拟议事业提出了一系列新的事实，而这些事实对国家利益豁免资格具有实质性影响。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人必须在提交申请时即满足资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另参见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)（要求非公民在申请提交时即符合拟议职位的资格）。申请人也不得在提交后对申请进行实质性变更。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (AAO 1998)。基于Katigbak和Izummi案所述理由，本办公室认定审理主任以申请人最初拟议事业（即担任公共关系专家）为基础作出决定并无错误。因此，本办公室将不考虑申请人实质性变更后的拟议事业（即应用研究员）。

[3] 申请人的补件通知回复还包含其于2022年从[已隐去]获得的战略传播学博士学位。

B. 实质价值与国家重要性

为满足Dhanasar分析框架的第一项要件，申请人必须证明其拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性。Dhanasar框架的这一要件侧重于个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景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。如前所述，审理主任认定申请人未能履行其举证责任，证明该事业具有国家重要性。

为支持其关于拟议事业具有符合Dhanasar框架第一项要件的国家重要性的主张，申请人最初提供了已发表的文章和报告，论述商业声誉风险管理的重要性、国际公司对美国经济的重要性以及文化能力对国际品牌成功的重要性。然而，在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、部门或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人仍须证明其提供特定公共关系服务的具体拟议事业的潜在预期影响，而非该职业或行业或领域的重要性。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 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。 ”Id.

具体而言，审理主任认定，申请人未证明其拟议事业将如何在其领域内产生超出使用其服务的客户的更广泛影响，或如何广泛增进社会福利。就此，审理主任指出，申请人关于拟议事业将帮助企业扩张并增加公司销售额的主张似乎并未超出其客户和顾客范围，以证明其事业的国家重要性。审理主任进一步指出，记录未证明拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力、将影响经济萧条地区，或将对区域或国家经济产生达到Dhanasar所设想的“ 重大经济影响 ”水平的利益。Id. at 890。

基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。我们已考虑与申请人作为身份不明的美国企业中的公共关系专家或作为顾问的拟议活动相关的证据。4 申请人未证明其打算提供的公共关系服务将如何在公共关系或商业声誉风险管理领域产生更广泛影响。

申请人在上诉中主张，其已提交足以佐证其拟议事业经济利益的文件，即随申请和RFE回复提交的个人陈述。然而，申请人未证明其最初拟议事业

4 尽管我们未逐项讨论每一份证据，我们已审查并考虑了每一项证据。

具有雇用美国工人的重大潜力，或以其他方式为我国带来重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预计美国经济影响或就业创造的证据的情况下，记录未显示其公共关系服务对美国区域或国家经济产生的任何利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人主张其拟议事业将在美国与巴西之间创造跨境金融倡议，但其未证明，例如，由其执行的公共关系服务的预期影响将占公共关系服务市场的显著份额，或提供关于可能产生的外国直接投资金额的预测。

此外，申请人未支持其最初拟议事业可能例如引入可能在公共关系或商业声誉风险管理领域产生更广泛影响的创新的主张。尽管拟议事业可能使聘用申请人服务的客户公司和个人受益，但记录未充分显示此类利益，无论单独或累积，将达到国家重要性水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。正如审理主任所指出的，记录未提供充分支持以认定其具体拟议事业将具有如此广泛的影响。

我们还在Dhanasar中指出，“ 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。 ”Id. at 890。在此，申请人未提供充分证据指明其最初拟议事业将运营的地区；该地区经济萧条；其公司将在该地区雇用大量工人；或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。

此外，在其个人陈述和上诉书面论证意见中，申请人强调了其在该领域的专业经验。记录还包含前同事及其巴西雇主的推荐信。尽管重要，但申请人通过其学术和职业生涯获得的专业知识主要涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外国人 ”。Id. 此处的问题是申请人拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。关于特定拟议事业所主张的国家重要性的认定不能基于申请人的过往成就推断，正如不能基于关于某一特定领域或行业重要性的一般主张推断一样。

最后，我们确认申请人提供了一封来自某大学商业、创业和体育管理兼职教授的专家意见书，[已隐去] 该信大部分内容讨论了申请人在巴西作为业务经理和公共关系专家的工作经验，任职于[已隐去] 在论述Dhanasar框架第一项要件时，他描述了巴西的财政状况以及外国公司在那里开展业务当前面临的市场挑战。该信结论称，“ 作为一位对巴西和其他国际市场的企业传播领域拥有深入了解的资深业务经理和公共关系顾问，毫无疑问他将在美国在一个具有重大价值和

国家重要性的领域工作。”然而，作者未指明申请人的专业计划与陈述如何支持认定最初拟议事业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，或如何其在公共关系或商业声誉风险管理领域具有国家影响。

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最终负责对非公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。Id., see also Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证词可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同权重）。在此，专家意见书的许多内容对于申请人最初拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

鉴于上述结论，申请人未履行其举证责任以证明其符合Dhanasar国家利益框架的第一项要件。由于申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，其不符合Dhanasar分析框架下的国家利益豁免资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的问题作出认定”）；see also 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审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未符合Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或另行在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均被视为本决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。