MAR182024_01B5203 · 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：30339776 日期：2024年3月18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）

申请人是一名传播专家，寻求第二优先移民分类（EB-2），作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此EB-2移民分类所附工作要求及劳工证的国家利益豁免。参见《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级学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、进而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（exceptional ability）的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，其随后必须证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“国家利益”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 为审理国家利益豁免申请提供了框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情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)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

- 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拟议事业；且
- 权衡之下，豁免工作邀请和劳工证的要求将有利于美国。

同上，第889页。

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求、进而豁免劳工证将符合国家利益。

在初始提交时，申请人提交了其个人陈述，声明“我申请在美国作为[已隐去]（一家跨国软件公司）的传播专家工作”，以及其律师的信函，表明她将“帮助[已隐去]在美国境内及境外市场的增长和客户覆盖。”申请人对拟议事业的初始描述除其打算继续为现任雇主担任传播专家外，未提供任何其他细节。2 申请人还提交了讨论公共关系和传播职业的行业报告和文章（总体而言），以及来自其在[已隐去]的工作同事的推荐信，所有这些均未具体涉及她的事业及其如Dhanasar所设想的广泛影响。因此，审理主任认定申请人未证明“所做的工作将有利于[已隐去]及其潜在客户之外的任何人”，并发出补件通知（RFE），要求提供额外文件以支持其事业具有国家重要性。

在回应补件通知时，申请人提交了一份新的个人陈述，重申其打算“在美国作为传播专家工作，制定和执行与组织目标相一致的高度专业化的传播策略，从而促进成功和增长。”申请人还表示[已隐去]向她提供了一份全职可持续发展传播专家的职位，并将其事业的描述修改如下：

作为可持续发展传播专家，我将专门负责制定和执行促进可持续实践和环境责任的传播策略，这在当今世界极为重要。我将与利益相关者密切合作，推广可持续实践，分享有关环境倡议的信息，并在组织内创建可持续发展文化。

在补件通知回应中，申请人提供了三封专家意见书，分别来自[已隐去]（[已隐去]新闻与媒体传播系助理教授）、[已隐去]（市场营销、组织行为和领导力管理助理教授）以及[已隐去]（[已隐去]工商管理学生导师）。

2 申请人的简历显示，她曾在[已隐去]拉丁美洲和加勒比分部担任企业传播实习生，后来加入[已隐去]销售团队担任营销和传播内容创作者实习生。

申请人还提交了一篇题为“绿色营销时代的可持续发展传播”的文章、一套关于可持续发展传播的演示幻灯片，以及一封来自[已隐去]的工作邀请函。然而，审理主任否决了该申请，认定申请人的事业具有实质价值，但在Dhanasar分析框架的第一项要件下不具有国家重要性。3 本办公室同意审理主任的决定。

在上诉中，申请人声称审理主任“滥用其自由裁量权”，因为“无视了申请人领域内三位独立专家的客观意见，而未取消其资格”。然而，审理主任对[已隐去]教授的专家意见书进行了详细分析，说明其如何讨论整个行业而非申请人具体的拟议事业，以及其如何缺乏有说服力的细节来直接将申请人的事业与该领域的广泛影响或重大经济效应联系起来。审理主任对其他专家意见书也作出了类似结论。尽管申请人主张这些意见书“本应在确立[申请人]事业的国家重要性方面发挥极为相关的作用，而它们均同意这一点已得到确立”，但这些咨询意见证明价值甚微，因为它们未切实涉及拟议事业的细节。作为酌情事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述用作咨询意见，但如果其与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑，则将予以拒绝或给予较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。

申请人还主张审理主任“错误地适用了更高的证明标准来作出本决定，未能考虑所提供证据的整体情况”。关于本事项的证明标准，申请人必须以优势证据证明其满足所寻求福利的每项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了其举证责任，本办公室不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在此，本办公室认定审理主任权衡了所有证据以评估申请人是否以优势证据证明其满足Dhanasar框架的第一项要件，但认定证据整体缺乏证明价值。

审理主任还审查了来自[已隐去]的工作邀请函以及可持续发展传播专家的职责，但认定“所列职责似乎对该公司本身至关重要，且没有证据表明受益人将为该公司带来的利益将产生超出该公司及其客户范围的广泛影响。”尽管申请人声称她将从事一个“致力于为美国公司的计划开发独特和个性化战略传播”的项目，但她未讨论其项目和方法与Dhanasar所设想的美国现有和已在使用的方法有何不同或如何改进：“[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。”Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。记录中包括一套讨论增加外部[已隐去]的一般行动事项的演示幻灯片

审理主任进一步认定，根据第二项要件，申请人处于有利地位，能够推进其拟议事业，但证据不足以支持该事业在权衡之下会使美国受益，从而根据第三项要件豁免工作邀请要求，并因此豁免劳工证要求。

以及关于可持续发展的内部沟通材料，但申请人未提供该演示的任何背景或来龙去脉，使我们无法评估其项目将如何在该领域产生广泛影响。此外，三封专家信函均未提及该具体演示，也未分析该项目的独特性。

申请人进一步主张“ USCIS似乎忽视了大量具有证明力的研究 ”。申请人提交了关于通信行业以及以可持续发展为重点的沟通之重要性的各类文章和报告，但在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业或职业的重要性。尽管申请人声称其作为可持续发展沟通专家的工作是“ 一个具有国家乃至全球重要性的问题 ”，我们关注的是“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”，并考虑该事业的“ 潜在预期影响 ”。同上。这些行业报告提供了通信职业及其重要性的背景；然而，它们未提供关于申请人拟议事业的任何具体信息，不足以确立该事业的国家重要性。

同样，申请人来自其工作同事的推荐信表明了对她工作和技能的高度评价，但未讨论申请人的拟议事业或其达到国家重要性水平的具体影响。我们承认申请人过去为其雇主提供了有价值的沟通服务，但她未提供充分的信息和证据来证明其事业的国家重要性。在Dhanasar案中，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。同上，第893页。

此外，申请人未证明其工作将达到如此大的规模，以致惠及美国经济并达到国家重要性的水平。申请人笼统地声称沟通专家将带来“ 对更广泛社会和国民经济产生涟漪效应，影响整个美国 ”，但未以相关证据支持其主张，表明在某一特定公司作为沟通专家的个人工作将在某一特定地区或经济萧条地区产生大量收入或就业，如Dhanasar案所设想的那样。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

综合考虑全部记录，我们认定申请人未充分描述或证明其未来作为可持续发展沟通专家的工作如何在该领域内达到国家重要性的水平。记录未显示申请人拟从事的具体工作将提供原创性创新以推进行业发展，或该工作在该领域具有更广泛的影响。证据未充分阐明其特定拟议事业如何在其当前雇主及其客户之外具有国家重要性。

基于上述，我们认定申请人未确立拟议事业的国家重要性，不符合Dhanasar框架的第一项要件。因此，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的主张。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另见

Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未作为自由裁量事项确立国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。