NOV182024_07B5203 · 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：34886332 日期：2024年11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）

申请人寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为高等学位专业人士，以及对此分类所附工作要求（job offer requirement）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，认定尽管申请人是高等学位专业人士，但其未能证明豁免所要求的工作邀请（job offer）、从而豁免劳工证（labor certification）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，须以优势证据标准证明其资格。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。

I. 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，即作为高等学位专业人士或在科学、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基础分类的资格，申请人随后必须确立其符合“ 在国家利益下 ”对工作要求（job offer requirement）行使自由裁量豁免的资格。同上。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (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] 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授予或否决国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

- 拟议的事业（endeavor）既具有实质价值（substantial merit）又具有国家重要性（national importance）；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

同上，第889页。

II. 分析

申请人于2023年7月13日提交了本申请。在分析初始证据后，审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的缺陷，并向申请人提供了一份非穷尽性的证据清单，供其提交以满足举证责任。申请人及时作出回应，审理主任否决了申请，认定尽管申请人符合作为高等学位专业人士的EB-2分类资格，但其未能证明豁免工作要求（job offer）和劳工证要求符合国家利益，因为其未满足Dhanasar的任何一项要件。在上诉中，申请人质疑审理主任的认定，并主张其满足Dhanasar的全部三项要件。

经重新审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人符合作为持有高等学位的专业人士（member of the professions holding an advanced degree）的分类资格。因此，唯一剩余的问题是申请人的事业是否满足Dhanasar框架下的自由裁量国家利益豁免。

Dhanasar的第一项要件，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及其“ 潜在预期影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。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。“ 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何种内容的细节，还应提供该个人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1), https://www.uscis.gov/policy-manual。例如，虽然工程是一种职业，但对拟议事业的说明应描述具体项目和目标，或该个人将从事的工程领域，而非仅仅列出工程师的职责和责任。同上。

在认定申请人未能证明其事业的实质价值时，审理主任认定申请人的重点与商业和创业“ 明显不同 ”。本办公室不同意。在其初始个人陈述中，申请人解释其事业是“ 在美国推进我的职业生涯，在营销、品牌、传播、媒体和商业领域，担任营销高管或类似高级职位 ”。申请人进一步解释，其打算利用其作为市场开发高管的经验，协助多媒体公司、营销机构、企业和个人“ 寻求在美国扩展其业务 ”。申请人描述其拟议事业的陈述，连同描述营销领域对美国企业重要性的额外证据，足以确立其拟议事业具有Dhanasar所设想的实质价值。

在认定申请人未能证明其事业具有国家重要性时，审理主任认定申请人未能表明拟议事业的影响将波及

超出其“在打算工作的企业中的客户”。审理主任考虑了申请人提交的行业报告和文章，用以确立营销领域的重要性、营销专业人士为其企业带来的价值以及营销专业人士的短缺。然而，审理主任认定申请人未能满足其举证责任，因为其“未提供具体信息和证据来佐证其主张，即继续其工作并将其知识和专长扩展至公司所产生的预期影响达到国家重要性的水平”。审理主任还类比Dhanasar并解释，申请人未能证明拟议事业有潜力以“与具有国家重要性相一致的水平”影响“地区或全国人口”。本办公室同意。

申请人提交本申请以实施其拟议事业，即设计和执行多媒体策略，并协助设计定制和整合的多媒体营销方案，以支持企业的增长和目标。为实施这一事业，申请人表示其将寻求以下职位：1）在大型多媒体公司、营销机构和具有广泛营销需求的企业中担任内部高管职位；以及2）按项目逐项提供咨询机会。申请人主张其事业具有国家重要性，因为其营销活动将通过以不同语言制作内容、开展有效的市场研究以及聘用本地团队领导国际活动，帮助美国公司全球化和本地化。其还主张其事业将产生收入和就业增长，进而通过业务扩展、外国直接投资、客户参与增强美国竞争力，鼓励国际贸易，并促进中小企业的生存。最后，申请人描述了营销和广告对商业生态系统的重要性，以主张其在营销和广告活动方面的工作将影响消费者行为，并通过各种产品和服务市场产生连锁效应，且其将通过小企业的经济发展以及整体改善的企业业绩，具有雇用美国工人的重大潜力。

申请人支持其事业国家重要性的证据包括：两份个人陈述、媒体文章和行业报告、讨论其过往成就并佐证对其未来工作和贡献预测的支持信，以及一封来自[已隐去]商学院营销学教授的专家意见书

尽管申请人将这些行业报告和文章描述为证明其事业具有国家重要性，但正如审理主任所指出的，这些文件并不能印证申请人的主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375（该案确立的原则是：为判定申请人是否已按优势证据标准履行其举证责任，我们应考虑证据的质量、相关性、证明价值和可信度）。相反，这些文章和报告涉及的主题包括：营销和品牌在经济成长和创业中的作用；国际贸易；在巴西经商；总体经济；以及COVID-19疫情如何影响全球经济。同上。我们同意审理主任的意见，即在考虑国家重要性时，我们着眼于“该[非公民]拟从事的具体事业”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，尽管这些文件为理解其事业的实质价值提供了背景，但它们并未确立其国家重要性，因为它们并未具体讨论申请人的事业。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。同样，所提供的专家意见书讨论了营销和

广告作为消费世界基础领域的重要性。2 然而，该意见书论述的是营销和广告领域的重要性，而非Dhanasar框架第一项要件所要求的申请人实际拟从事的事业。同上。而且，申请人未提交充分证据讨论其具体拟从事事业对影响美国经济、创造就业或美国贸易利益的潜力，或该拟从事事业产生更广泛影响、达到国家重要性水平的潜力。同上。因此，申请人未履行其在Dhanasar框架第一项要件下的举证责任。

在上诉中，申请人主张其在营销方面的知识和专长不仅与我们的第二项要件分析相关且具有证明价值，也与第一项要件相关，因为其“过往成就”“印证了对其未来工作的预测，即促进企业竞争力、绩效和增长，创造就业和收入，吸引[外国直接投资]，以及创业事业的生存和成长，符合国家利益。”然而，正如Dhanasar明确指出的，我们在第二项要件分析中考虑申请人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录等因素，而申请人未为其关于这些因素应在第一项要件分析中考虑的主张提供相关支持。参见 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。其次，申请人主张审理主任曲解了其关于其领域专业人员劳动力短缺的论点，并在上诉中主张其事业解决了该领域合格人员短缺所造成的对营销服务的需要和需求。然而，我们在此指出，劳动力短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。因此，劳动力短缺不足以履行其证明其事业具有国家重要性的举证责任。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375。最后，申请人主张其证据印证并支持其事业将产生“重大积极经济影响”。然而，申请人未提供充分证据证明其事业的影响将导致此种结果。同上。总之，申请人的国家重要性主张未得到其所提供的文章、行业报告或工作经历信函的支持。同上。

由于申请人必须证明其满足Dhanasar框架的全部三项要件才能获得国家利益豁免，即使其中一项要件未获确立，申请人也不具备获得该豁免的资格。因此，由于申请人未确立其在第一项要件下的资格，我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出其所得结论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）。

2 USCIS可自行裁量，将作为专家证词提交的来自大学、专业组织或其他来源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最终负责对外国国民的资格作出最终裁定，提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上；另参见 Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。

III. 结论

申请人未确立其拟从事事业的国家重要性，因此也未确立在行使我们的裁量权时，豁免工作邀请和劳工证程序符合国家利益。

裁定：上诉被驳回。

5