OCT212024_02B5203 · 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：33732900 日期：2024年10月21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）

申请人是一名时尚传播专家，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请。审理主任认定申请人未能证明其符合国家利益中自由裁量豁免工作邀请要求的资格。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 Christa'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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。专业定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 同上。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合 underlying 分类的资格，申请人随后必须确立符合“ 在国家利益中 ”自由裁量豁免工作邀请要求的资格。本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项所需工作邀请的自由裁量豁免，从而豁免劳工证。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, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

申请人拟在美国担任时尚传播专家。基于下述理由，申请人未能确立其符合EB-2分类的资格。此外，他未能证明豁免劳工证将符合国家利益。3

A. 持有高级学位的专业人士

审理主任的决定未裁定申请人是否符合EB-2移民分类的资格。申请人提交了证据，证明其外国学位等同于美国学士学位以及在其专业领域五年逐步发展的经验，以符合持有高级学位的专业人士资格。经重新审查，申请人未能确立其作为高级学位专业人士符合EB-2分类的资格。

申请人未能证明其至少拥有美国学士学位或外国同等学位。申请人提供了一份学术评估，表明其来自I I的文学学士学位等同于美国时尚营销文学学士学位。然而，其学业成绩单不支持评估中的陈述。评估称，除完成其专业领域的课程外，申请人“ 完成了通识教育课程 ”，且“ [a]通识教育课程包括英语、数学、科学和社会科学课程，这些是美国高等教育机构大学学位所必需的组成部分。 ”但随申请人学位附上的学业成绩单并未显示申请人完成了评估中提到的通识教育课程。相反，学业成绩单所列课程仅限于申请人的专业领域，即时尚营销与传播。因此，该评估与记录中的证据不符，本办公室无法

2 见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院一致，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）。
3 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

认定该评估支持申请人关于其已获得等同于美国学士学位的外国学位的主张。提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见 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）。

此外，学业成绩单表明申请人参加了文学学士荣誉时尚营销与传播项目的三个学年学习。学业成绩单列出了其完成的课程，三个学年每学年六门课程。三年的课程时长与美国学士学位形成对比，后者通常需要四年教育。见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244 (Reg'l Comm'r 1977)。

由于记录未显示申请人持有美国学士学位或外国同等学位，申请人未能确立其符合被归类为持有高级学位的专业人士的资格。

B. 国家利益豁免

关于Dhanasar第一项要件，审理主任认定，尽管申请人的拟议事业具有实质价值，但申请人未能确立其事业具有国家重要性。审理主任进一步认定，申请人未能证明其根据Dhanasar第二项要件处于有利地位以开展该事业，以及权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国，此即Dhanasar第三项要件。

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，聚焦于申请人拟开展的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍国民拟开展的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页

申请人拟在美国担任时尚传播专家。他解释其工作不会限于一家公司，而是将与小型和初创企业建立合作伙伴关系，通过“ 有效的专业化传播策略 ”帮助改善其声誉、影响力和经济增长。其目标是通过“ 品牌定位、精准定向信息传递以及综合营销传播的无缝整合 ”，“ 精心设计超越常规的传播策略 ”。他将采用的方法包括“ 战略性影响者合作、数字媒体平台的优化以及战略叙事的巧妙技艺 ”。申请人表示其工作将有利于美国时尚产业；通过改善小企业的财务状况为美国带来经济利益；并通过促进可持续性、多元化和企业社会责任对社会福祉产生积极影响。本办公室认定申请人的事业具有实质价值。

关于其事业的国家重要性，审理主任认定申请人的拟议工作不会在其领域产生所称的达到国家重要性水平的更广泛影响。审理主任进一步指出，证据不支持其拟议事业具有潜在预期影响，例如显著潜在雇用美国工人；实质性积极经济效应；或增强社会福祉或文化或艺术丰富的广泛影响。

在上诉中，申请人主张，审理主任在将法律和法规适用于本案事实时，采用了高于优势证据标准的证明标准，因而适用法律错误。申请人强调其初次申请及回应补件通知时提交了大量证据。在考虑国家重要性时，他声称审理主任未考虑全部证据，特别是其陈述、其职业计划、行业专业人士的意见、推荐信、其以往专业项目的文件、一封工作录用信以及行业报告和文章。例如，他声称审理主任错误地认定其拟议事业不具有国家重要性，理由是它“仅针对[时]尚[产]业”。鉴于该陈述，他主张审理主任不可能已考虑其全部证据，包括其更新的个人陈述，该陈述详细说明了他的事业将如何影响其他行业，例如公共关系、市场营销和金融。

经重新审查，我们认定申请人未能以实质性、相关且具有证明力的证据证明其拟议事业满足Dhanasar第一项要件中的国家重要性要素。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的具体事业”，并审视记录其工作“潜在预期影响”的证据。Id. 在Dhanasar中，我们指出“我们寻找拟议事业的更广泛影响”，并且“[a]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。”Id. 我们还指出，“[a]一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，例如，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证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。特别是，他未描述其作为时尚传播专家与初创企业和小型企业合作的工作将如何对其领域或除其打算服务的个别商业伙伴和客户之外的任何其他行业产生更广泛影响。尽管他声称其事业将支持经济增长、创造就业和社会福利，并将影响其领域和其他行业，但他未提供充分、具体的证据说明任何可直接归因于其未来工作的预期影响。本程序的证明标准是优势证据，即申请人必须证明所主张的内容“更可能为真”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76. 为确定申请人是否满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989). 在此，基于所提交的证据

申请人未能以独立的、具有证明力的证据按优势证据标准证明其资格。

申请人强调其在其领域的专业知识和经验，以表明其不仅对时尚行业，而且对与时尚相关的其他行业（包括市场营销、公共关系和金融）的贡献和影响。他援引曾雇用他的时尚行业专业人士的推荐信，声称这些信件表明其影响、创意创新和策略将如何对社会福利作出重大贡献、产生积极经济影响，并影响其领域和其他行业。为支持其主张，他还提交了其与前任雇主项目的专业演示。

然而，申请人未基于这些推荐信和演示提供充分信息和证据，以证明其事业有潜力超越其预期合作企业，对其领域、美国经济或社会福利产生更广泛影响，达到国家重要性水平。推荐信通过描述其成功项目（如奢侈时装秀、社交媒体管理、产品活动、品牌大使名人合作以及媒体互动），证明申请人与前任雇主的时尚传播工作。

我们承认申请人一直是一名时尚传播雇员，为其雇主提供商业时尚活动策划、公共关系、市场营销和传播方面的工作。然而，申请人提交的信件未讨论申请人的事业或具体预期影响，包括其工作任何潜在的更广泛影响。相反，这些信件和项目演示显示申请人的工作如何帮助其前任雇主的项目和业务取得成功。此外，申请人依赖其专业知识和经验来确立其拟议事业的国家重要性，这是错误的。其专业知识和经验涉及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身上。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890.

在Dhanasar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，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 同样，记录未表明申请人作为初创企业和小型企业时尚传播专家的工作有潜力如Dhanasar所设想的那样，实质惠及时尚传播领域或更广泛的时尚、公共关系、市场营销和金融行业：“ [a]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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id. 证据未表明其作为时尚传播专家的工作将超越其预期合作企业，并对时尚传播领域产生更广泛影响。

申请人提交行业文章以表明其拟议事业的国家意义，包括关于传播在时尚行业中的重要性、时尚传播的数字发展、时尚行业营销传播趋势以及COVID-19疫情对奢侈品市场影响的文章。我们认识到时尚行业及相关行业（如公共关系、市场营销和金融）以及时尚

传播领域及相关职业的重要性。然而，仅仅在重要领域或行业工作不足以确立拟议事业的国家重要性。我们不是关注某一行业的重要性或某一领域对知识渊博、经验丰富的专业人士的需求，而是关注“外国人拟从事的具体事业。”See id. 此处的问题是申请人是否已确立其拟议事业将如何影响时尚传播领域、美国经济或更广泛的社会福利，符合国家重要性。所提交的行业文章未讨论申请人作为初创企业和小型企业时尚传播专家的工作将如何具有所主张的潜在预期影响。

申请人还援引出版物“The Art Bay”中一篇关于他的文章，以表明其“时尚营销战略思维”对时尚品牌成功的重要性。他指出，该文章表明传播专业人士精心规划时尚品牌营销工作对品牌经济成功和声誉成功的重要性。然而，该文章关注的是时尚营销对个别企业品牌的影响，而非申请人的工作对更广泛领域的影响。此外，该文章未包含作者姓名，仅注明“staff writer”。在没有作者或有关该文章及其出版物的进一步信息的情况下，我们无法确定该文章是否是一篇关于申请人的独立、客观的已发表文章，可作为证明其工作重要性的证据予以考虑。

申请人进一步主张，两封意见书表明其事业具有国家重要性。一封来自纽约某市场营销与管理学兼职副教授的专家意见指出，申请人在其领域的专业知识和学识表明其事业具有国家重要性。例如，该意见称申请人“在市场营销、零售与奢侈品市场、传播及公共关系方面的深厚经验”表明其将“加强美国的公共与媒体关系行业”。该意见还表示，鉴于申请人的成功记录，他很可能成为代表大会、讲座、研讨会及其他专业活动的演讲者，以传播其知识，引导外国投资进入我国经济并鼓励创业，从而广泛增进社会福利或文化丰富。然而，该意见仅推测申请人拟议事业可能产生的积极效益，而未详细说明该事业将如何具体实现加强公共与媒体关系行业或鼓励外国投资的目标。该意见依赖申请人的经验对典型商业活动作出泛泛之论，而非就申请人特定事业如何具有潜在预期影响提供见解。

另一封来自某媒体研究教授的意见书描述了申请人拟提供的服务，并表示其传播与品牌营销策略将改善其合作企业的成功与财务状况。然而，该意见未表明该事业的影响将如何延伸至申请人的合作企业之外。该意见还描述了市场对合格传播与营销专业人员日益增长的需求；时尚产业对经济的重要性；营销在时尚产业中的重要性；影响者营销专业人员的重要性及日益增长的需求；合乎道德与可持续时尚实践的增长；以及时尚产业对社会的显著优势，例如使社会充满活力、促进社会变革、鼓励改变无关习俗以及抑制社会分层。仅仅表明其工作将

支持一个需要合格专业人员的重要行业，不足以满足Dhanasar框架下的“国家重要性”要求。劳工证程序的存在正是为了解决劳动力短缺问题。此处的问题在于申请人是否已证明其拟议事业具有国家重要性。

此外，该意见关于拟议事业将影响国家倡议所涉事项的陈述并不恰当。该意见称申请人了解影响营销与传播服务的法律和法规，包括与广告、商业电子邮件监管、数字广告及消费者保护法相关的法律法规。该意见主张，该事业将通过确保其合作企业符合这些国家倡议而对之产生影响。然而，该意见并未证明其特定事业遵守国家倡议所具有的潜在预期影响达到国家重要性层面的国家乃至全球影响或更广泛影响。相反，该意见仅描述了申请人将如何向其商业伙伴提供关于如何依照法律法规行事的知识。

除此类泛泛主张外，申请人未证明其拟从事的工作为其领域、美国经济或社会福利带来所声称的更广泛影响。其主张取决于众多因素，且其未就作为初创企业和小型企业时尚传播专家的拟议工作与其对领域、美国经济或社会福利的影响之间提供足够直接的证据联系。仅凭陈述和主张不足以证明其拟议事业的国家重要性。无佐证文件支持的主张证明力有限，不足以满足申请人的举证责任。See Matter of Soffici, 22 I&N Dec. 158, 165 (Comm'r 1998)。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。尽管申请人表达了为美国和时尚传播领域作贡献的意愿，但其未以具体、具有证明力的证据证明其事业具有所声称的潜力，可延伸至其预期合作企业之外，影响该领域、美国经济或社会福利。因此，申请人未以优势证据证明其拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件不足以证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一要件所要求的国家重要性，其未证明符合国家利益豁免的资格。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二和第三要件的上诉论点及资格问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无须对作出裁决所不必解决的问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝审理上诉中的替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其满足高级学位专业人士类别的监管要求。此外，由于申请人未证明符合

Dhanasar分析框架所要求的第一要件，其作为自由裁量事项不符合国家利益豁免的资格。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。