JUN032020_01B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：7921020 日期：2020年6月3日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名声音设计师，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。—

(A) 一般规定。— 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求者。

(B) 工作邀请的豁免—

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然本法或相关法规均未界定“国家利益”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值和国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

该外国国民贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的资格。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并因此豁免劳工证将符合国家利益。

8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)的规定在相关部分指出：“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交表格ETA-750B，外国人资格声明。 ”驳回决定称申请人未提供“ 填写妥当的外国人就业证明申请（表格ETA-750B）或永久就业证明申请（ETA表格9089）J、K和L部分。因此，由于申请人未提交此所需证据，USCIS必须驳回表格I-140。 ”然而，在提交申请时，申请人提供了经适当签署并执行的表格ETA-750B。据此，审理主任关于此问题的认定予以撤回。

关于申请人依据Dhanasar第一项要件提出的资格主张，她表示其拟议事业涉及担任声音设计师。申请人进一步解释：

声音设计是为戏剧及其他演出制作声音的艺术。声音设计师负责观众在演出期间听到的一切。音乐和音效对演出的成功至关重要，因为音乐和声音有助于传达演出中所描绘的各种情感、氛围和情境事件，并将观众与演出联系起来。这适用于戏剧、电影和电视制作。这些制作形式对美国文化至关重要，因为我们作为美国人的许多身份认同都植根于并反映在戏剧、电影和电视之中。

关于其拟议工作，申请人声称她“ 目前正在制作一部名为~-------d;;;.;-irected byl的戏剧 ”。此外，记录中包含一封2018年11月来自[已隐去]一位声音设计师[已隐去]的信函：“ 我已推荐聘用[申请人]参与两个项目：[已隐去]（助理声音设计师）以及我[已隐去]~~--~with~_____.....__________ ___, heater Workshop（替班前厅工程师）。 ”申请人还提供了一封2018年7月的协议函，来自[已隐去]总经理[已隐去]，聘请申请人担任名为“ ![已隐去]1 ”的戏剧的“ 助理声音设计师 ”。4 此外，记录中还包含一封2018年10月的信函

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其预期职位的信息，以说明她打算以何种身份工作，从而确定其拟议事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

来自[已隐去]一位音乐家和声音设计师，其表示申请人“ 在过去一年中一直在众多项目中观察我，包括[已隐去]在[已隐去]的[已隐去]，所有这些均为[已隐去]的外百老汇剧院，以及[已隐去]在[已隐去]。 ”5 最后，申请人提供了一封2019年3月来自[已隐去]戏剧学院的函件，通知她已被录取为其声音设计系2019-2020学年的学生。

记录中包含来自美国劳工统计局关于“ 音乐总监与作曲家 ”和“ 广播与音响工程技师 ”的信息，讨论了其工作职能、工作环境、教育和培训要求、薪酬以及就业前景。此外，申请人提供了一篇由声音设计师协会撰写的题为“ 什么是剧院声音设计师？ ”的文章。该文章解释说，剧院声音设计师负责观众在演出中听到的一切，包括音效、音乐和声学效果。虽然这些文件显示了申请人拟议的声音设计工作具有实质价值，但基于下文所述理由，她未能充分证明其拟议事业在国家重要性方面符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的职业或行业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 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具有国家甚至全球影响。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，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。 ”同上，at 890。

为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的文件反映她打算为各种戏剧制作提供有价值的声音设计服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，at 893。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分超越其本地和外百老汇制作，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响声音设计领域或戏剧行业。

此外，申请人未证明她拟从事的具体事业具有显著潜力雇用美国工人或 otherwise 为我国带来重大积极经济效应。在没有足够信息或证据表明其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或就业创造的情况下，记录未显示申请人项目对美国区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的“ 重大

1 我表示，申请人“ 联系我，询问她是否可以在我从事各种制作时观察我。尽管[申请人]在戏剧方面没有很多背景，但她对了解更多关于过程以及声音设计如何成为该体验不可或缺的一部分非常感兴趣……[申请人]在学习声音设计工作所需设备方面学得非常快，并且在将她以前的音乐和声音知识应用于在剧院环境中创作特定作品的任务方面进展良好。 ”

积极经济效应 ” 的水平。同上，at 890。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未确立其拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。

此外，关于Dhanasar框架的第三项要件，申请人未证明总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在拒绝申请时，审理主任得出结论，申请人未满足该项要件，因为记录 “ 未令人信服地确立申请人在该领域具有重大影响 ” 。此外，审理主任表示，“ 该领域专家的意见 ” 不足以证明申请人值得国家利益豁免，但拒绝决定未详细说明与其推荐信有关的任何具体关切。我们注意到，虽然申请人的声音设计贡献以及对这些贡献的国家利益是Dhanasar框架第三项要件下考虑的相关因素，但并未要求申请人证明 “ 在该领域具有重大影响 ” 以满足该项要件。审理主任的第三项要件分析也有问题，因为它未考虑申请人的论点，即由于 “ 其独特才能或特殊天赋 ” ，她的 “ 技能无法通过劳工证来表述 ” 。

在上诉中，申请人主张作为 “ 声音设计师，工作邀请和劳工证将不切实际。[申请人]以项目为基础工作，因为她的才能受到各种制片人和艺术家的追捧。 ” 假设她的声音设计技能和才能是独特的，这些技能和才能将为我国带来的利益必须超过劳工证过程中固有的对美国工人的保护。同上，at 890。

虽然记录表明申请人曾跟随学习并作为助理声音设计师为几部小型戏剧制作获得了额外经验，但她未证明美国将从她的艺术项目中受益的程度。此外，申请人未表明对其声音设计工作的国家利益足够紧迫，以至于值得放弃劳工证过程。关于申请人就读[已隐去]戏剧学院2019-2020学年，记录未包括申请人在[已隐去]即将进行的戏剧项目的证据或关于她在该大学就读期间计划从事的具体声音设计工作的其他信息。6 她也未证明，假设有其他合格的美国声音设计师可用，我国将从她在表演艺术中的特定项目中受益。在考虑了因其独特技能和 “ 以项目为基础 ” 工作而导致的劳工证不切实际性、与她的表演艺术制作对美国产生的利益相关的证据、与其拟议事业相关的潜在就业创造，以及对其工作的国家利益是否足够紧迫以至于值得放弃劳工证过程之后，申请人未证明她提供的贡献具有如此价值，以至于总体而言，它们将以足以值得豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求的水平有利于美国。

6 在Dhanasar中，我们认定申请人必须确定 “ 外国人拟从事的具体事业 ” 。同上，at 889。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项和第三项要件，我们认定她未证明其符合资格或otherwise 在自由裁量权下值得国家利益豁免。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决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。