JUN092021_06B5203 · 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：12305031 日期：2021年6月9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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名公共关系专家，寻求作为持有高级学位的专业人士类别成员的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。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，认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格，但申请人未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，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，即作为高级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，因此需要单独证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士类别成员的外国人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，即属于持有高级学位或其同等学历的专业人士类别成员，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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，豁免 (A) 项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出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）可作为裁量事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：(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、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；即使假设存在其他合格的美国工人，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及对该外国国民贡献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

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)。

综合起来必须表明，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。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士类别成员的资格。尽管审理主任认定拟议的公共关系领域事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明受益人的事业具有国家重要性。审理主任还认为记录不满足 Dhanasar 的第二和第三项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求是正当的。

申请人最初将事业描述为“ 继续运用我在[传]播领域的专长和知识 ”的计划。申请人还提供了一份要点列表，说明其主张该事业将实现的目标如下：

- 美国就业创造；
- 培养未来的美国[公]共[关]系专家；
- 从公共关系角度管理美国公司的形象；
- 增加美国 GDP；
- 提高公司品牌的可见度；
- 改善品牌认知度和识别度；
- 在市场中建立权威和可信度，创造商业机会；
- 将公司定位为行业专家；以及
- 帮助美国公司做好应对国际竞争的准备。

申请人还表示，“ 我可以通过教学与学生分享我的经验，帮助培养未来的美国公共关系和企业传播领导者。 ”在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申拟议事业如下：

[我]在美国的整体拟议事业是向美国公司提供我在公共关系和传播（包括风险和危机传播）方面的专长。我将通过寻找就业机会来支持美国公司的公共关系和传播运营，这将促进美国的经济增长和发展。此外，我将通过担任[本]科[层]次的[传]播[教]授，将我的传播和公共关系知识贡献给美国公共关系专业人士和学生的发展。

在决定中，审理主任认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，并指出“ 申[请]人未能表明其在本案中的拟议事业足以超越某一雇主或学生，对行业产生更广泛的影响。申[请]人也未能表明申[请]人的特定拟议事业可能在公共关系或传播领域产生更广泛的影响。 ”审理主任进一步指出，“

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

申[请]人关于对更广泛领域潜在前瞻性影响的主张未得到独立客观证据的佐证。 ”

在上诉中，申请人概述了其在公共关系方面的专长及其此前在巴西的职业生涯成就。申请人还主张其 “ 一直在美国的两所教育机构工作，University oti land I !university……教授大学传播课程，并从事危机传播研究。 ” 申请人还表示其 “ 已开始攻读[战]略[传]播学博士学位 ”。申请人主张其葡萄牙语、西班牙语和英语能力 “ 可以吸引众多外国实体……以赢得国际对美国市场产品的关注和赞赏[，这]具有特殊的国家重要性，尤其是在现代商业领域，全球化正导致能够促进世界各关键地区商业和经济机会的世俗专业人士兴起。 ” 申请人还一般性地讨论了公共关系领域。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是 “ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。Dhanasar 提供了可能具有国家重要性的事业示例，以满足第一项要求，即 “ 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 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如 “ 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，特别是在经济萧条地区 ”。同上，第889-90页。

拟从事的教授传播学课程的事业使课程学生受益；然而，记录并未确立该事业如何具有更广泛的影响，即在雇用美国工人方面具有重大潜力或具有重大积极经济影响，且超出申请人的雇用大学范围，如 Dhanasar 第一项要求所设想的那样。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。同样，记录并未确立拟在一家或多家未指明公司担任公共传播专家的事业如何达到 Dhanasar 所设想的领域内更广泛影响的水平。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。尽管申请人在上诉中关于其在巴西的专业知识和以往职业成就的陈述涉及 Dhanasar 第二项要求的某些方面，但它们并未说明美国的拟议事业如何具有超出其直接雇主和学生的更广泛影响，而这是 Dhanasar 第一项要求所要求的。见同上。此外，申请人在上诉中笼统地关注公共关系领域，并未涉及具体事业的各个方面，也未说明该事业下计划活动的开展将如何具有更广泛的影响，达到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。见同上。

总之，申请人未能确立拟议事业具有国家重要性，而这是 Dhanasar 第一项要求所要求的，因此不符合国家利益豁免资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要求的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要求，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量权证明其应获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。