JUN232022_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：21109885 日期：2022年6月23日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名媒体和营销专业人士，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，以及对此 EB-2分类所附工作要求申请国家利益豁免。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，主张其有资格获得国家利益豁免。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。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。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士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……合格移民，即属于持有高等学位或其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或

教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面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、专业或商业方面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。Dhanasar 指出，在申请人确立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[1]授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(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，实质性价值和国家级重要性，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级重要性时，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：鉴于该外国国民资格的性质或拟议事业，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；即使假设其他合格的美国工人可用，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] 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）。

综合考虑后，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

记录表明，申请人符合持有高等学位的专业人士资格。尚待确定的其余问题是，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。基于下文讨论的理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家级重要性。

关于其拟议的事业，申请人表示他打算“ 为公司实施创新的营销、广告和媒体计划策略 ”。他表示计划“ 在美国广告和营销领域创办自己的咨询公司 ”。在 I 12019，[申请人]在佛罗里达州注册了一家有限责任公司J 3

审理主任发出了补件通知（RFE），要求申请人提供有关其拟议事业及其国家级重要性的进一步信息和证据。作为回应，申请人主张其事业涉及通过为本地和国际市场创造、推出、销售和开发新产品和服务，协助“ 美国公司的发展和扩张 ”。其目标是与美国公司合作，在美国境内扩大其广告业务，同时通过数字印刷、可变数据、跨媒体和增值销售应用，将业务扩展至拉丁美洲市场。申请人进一步表示，“ [他]将通过其公司[已隐去]推进其事业 ”。

申请人提交了[已隐去]的商业计划书，[已隐去]是一家“ 营销、广告和媒体咨询公司 ”。[4] 该商业计划书包括行业和市场分析、有关其公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经验的讨论以及公司人员描述。关于未来人员配置，申请人的商业计划书预计[已隐去]将在第一年雇用三名人员，第二年五名，第三年六名，第四年八名，第五年九名，但他未详细说明这些预测，也未提供支持需要这些额外员工的证据。此外，尽管其计划提供了第一年375,000美元、第二年525,000美元、第三年607,500美元、第四年750,000美元和第五年855,000美元的销售预估，但他未充分解释这些销售预测是如何计算的。

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

[3] 记录包括与申请人成立该公司相关的文件。

[4] 该计划指出，公司将“ 帮助美国中小型企业制定和扩展其营销策略和努力。公司的服务将根据每位客户的需求定制，并以支持这些企业持续增长为目标进行开发。 ”此外，该计划进一步表明，公司“ 将帮助有兴趣将业务扩展至巴西的美国中小型企业，在巴西市场进行广告宣传 ”。

申请人还提供了同事的推荐信，这些同事讨论了他的媒体和广告技能以及营销项目。5 例如，[已隐去]一位媒体总监表示，申请人“ 是一位训练有素、经验丰富的专业人士，并在巴西最重要的媒体机构修读了多门课程。……我们曾为许多大型国内和国际公司合作过多个项目，其中我举例提及[已隐去]，该公司当时是该机构最大的广告客户之一。 ”此外，[已隐去]一位客户主管声称，他和申请人曾在[已隐去]共事，并表示申请人“ 凭借其媒体经验在职业上给了我很大帮助，教会了我机构流程的多个阶段。我曾担任他负责的该机构多个客户的助理，其中最著名的是[已隐去]，该公司开设了多家超市，广告量巨大，广告遍布所有传播渠道。 ”同样，[已隐去]一位在巴西[已隐去]的媒体专业人士声称，申请人“ 在媒体调研方面拥有丰富的知识，并具有研究机构工具方面的经验，他借此为国内市场产品上市和产品的成功做出了巨大贡献。 ”

此外，申请人提交了来自南佛罗里达州四家小企业[已隐去]和[已隐去]以及德克萨斯州一家企业[已隐去]的信函，反映对其公司服务的兴趣。申请人在其领域的技能、知识和先前工作，以及潜在客户的兴趣，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籍人士本人。 ”Id. at 890。此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。申请人同事和潜在客户的信函未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明其拟议工作对商业、广告业或营销领域产生更广泛的影响，达到国家重要性的水平。

记录中包含关于美国广告的经济效应、市场研究的价值、营销专业技能短缺造成的能力差距、广告公司面临的人才短缺、国内生产总值（GDP）作为经济产出的衡量指标、有效销售经理指标、广告的益处、招聘作为营销优先事项、企业在经济发展中的作用以及营销的益处等信息。此外，申请人提供了讨论以下内容的文章：广告是美国经济的关键驱动力、营销专业人员短缺、数字营销对人才短缺的助推作用、解决数字技能短缺的建议、印刷媒体在广告未来中的作用、全球人才短缺、销售与营销的协调一致、COVID-19对广告和营销活动的影响，以及营销在经济增长和发展中的作用。他还提交了关于其职业的职业前景、广告在微观经济学中的作用、营销经理寻求的新员工技能、解决营销人才短缺的建议、数字营销技能差距、小企业对美国经济的价值、美国人才短缺、培养销售人才、IBM招聘营销、媒体开发与制作资助、市场情报以及媒体策划价值的信息。因此，记录支持审理主任关于申请人拟议事业具有实质价值的认定。

5 虽然我们讨论了这些信函中的样本，但我们已审查并考虑了每一封信函。

在驳回申请的决定中，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其事业“具有足以确立国家重要性的影响水平”。审理主任还表示，申请人未能证明其拟议工作将对就业市场、广告和营销领域或美国经济产生更广泛的影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人声称“营销专业人员存在短缺，[申请人]的经验和知识将对寻求营销广告方案的公司极为有益。”我们不被申请人关于其拟议事业因营销专业人员短缺而具有国家重要性的主张所说服。在此，申请人未能证明其拟议事业将影响或显著缓解所声称的国家短缺。此外，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

申请人还主张，他“拥有经验和背景来提供培训和研讨会，以提高对现有最有效广告技术的教育意识……通过传授其知识，[申请人]将为那些有兴趣从其杰出职业生涯中学习的人填补一个重要角色。”如前所述，申请人在其领域的知识、背景和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转移到外籍人士本人。”Id. at 890。此处的问题是他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。此外，关于申请人声称其计划向他人提供培训和研讨会，证据并未表明其拟议的培训课程和研讨会对其领域产生更广泛的影响，而非仅限于参加其教育项目的人员。虽然申请人提供培训和研讨会的计划具有价值，但他未能证明其教学活动带来的益处超越其学员，进而影响营销领域或其行业更广泛层面。同样，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，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。

此外，申请人主张其拟议的营销和广告服务“将通过创造就业……为寻求国际扩张的美国公司创造收入，从而扩大美国劳动力队伍。”他表示，他“将广泛开展工作，帮助美国企业在拉丁美洲市场扩张，重点关注数字印刷、可变数据、跨媒体和增值销售应用。”申请人进一步主张，通过“将外国投资引入美国”，其拟议工作“将符合帮助这些公司的国家利益”。他还表示，通过帮助当地小企业成功，其事业“最终将对地方、州和国家经济产生积极影响”。此外，申请人声称其事业“将在营销和销售领域产生广泛益处”，并“为国际扩张提供业务增长机会……上述益处将对美国人和国家经济产生积极影响。”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外籍人士拟从事的具体事业”。See 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，因为它在特定领域内具有国家甚至全球影响。 ” Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性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。 ” Id. 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。虽然申请人的陈述反映其意图为其公司客户提供有价值的营销和广告服务，但他未提供足够的信息和证据以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，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会对其领域产生更广泛的影响。Id. at 893。在此，我们认定记录未表明申请人拟议事业将充分超越其公司及其未来客户群，以与国家重要性相称的水平对营销领域、广告业或美国经济产生更广泛的影响。

此外，申请人未能证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或对美国国家产生其他实质性积极经济影响。具体而言，他未能证明其公司未来的员工规模和商业活动将为佛罗里达州或美国带来实质性经济利益。虽然[已隐去]的销售预测表明申请人的公司具有增长潜力，但这并未证明其事业给地区或国家经济带来的利益能够达到Dhanasar案所设想的“ 实质性积极经济影响 ”的程度。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，且其事业将“ 增加就业 ”，但他未提供充分证据证明其公司经营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力，或他的事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口带来实质性经济利益。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于案卷中的文件材料未能确立其拟从事事业的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，因此申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其是否符合Dhanasar所述第二项和第三项要件作进一步分析将没有实际意义。

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件，我们认定其未能证明自己符合国家利益豁免的资格，或经自由裁量后不应获得该豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为本决定的独立且替代性依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。