SEP232022_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：22700701 日期：2022年9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）

申请人是一名公共关系经理，寻求作为持有高等学位的专业人士获得第二优先移民分类，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准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；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。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要求符合国家利益。

该法第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，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士，或

因其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力，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的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[总检察长]在总检察长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。

虽然该法及相关部门规章均未界定“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）可依裁量权2批准国家利益豁免，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；即使假设存在其他合格美国工人，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

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批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。3 在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

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要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，我们同意审理主任的意见，即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重要性。

关于其依据 Dhanasar 第一项要件主张的资格，申请人表示她打算在美国继续其公共关系领域的职业生涯，主张通过其拟议事业她将：

[提]供我作为公共关系和筹款管理专业人士的专业知识，协助需要实施沟通策略的美国公司，使其业务得以增长、改善与员工的关系、为高管准备公开曝光、管理可能影响其现有形象的敏感问题等，以提升其市场价值及其业务对当地和国家社区的影响。

申请人进一步解释称，其事业包括促进“ 美国、拉丁美洲以及讲西班牙语和葡萄牙语的国家（如巴西、西班牙和葡萄牙）之间的跨境业务发展和产品销售、合同谈判及项目 ”。

此外，记录中包括关于对具备公共关系和营销技能人员需求增长、营销对企业成功的重要性、美国大型企业在拉丁美洲市场面临的挑战、贸易和全球化的重要性、COVID-19对公共关系行业的影响、如何在商业界培养全球胜任力、公共关系经理的角色以及品牌认知价值的信息。申请人还提供了讨论公共关系和营销经理就业前景、关于移民如何帮助企业增长的最新研究以及美国为何需要更多移民的文章。因此，记录显示申请人拟议的公共关系经理工作具有实质性价值。

在上诉中，申请人援引讨论其知识、技能和工作经验的支持信，但这些信件未能充分解释其拟议工作在 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转向该外国国民 ”。Id. at 890。此处的问题是，她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。

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

在判断国家重要性时，相关问题并非该个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。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内具有国家甚至全球影响。 ”同上。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重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张其拟议事业将“ 对美国作出重大贡献，刺激美国经济并创造就业机会 ”。她声称，“ 通过我的支持，美国企业可以发展其公司并更大规模地接触消费者，从而改善就业增长机会并增加美国整体收入。 ”申请人断言，通过其拟议工作，她“ 将在不同领域的营销和商业过程中发挥关键作用，直接影响美国的多家公司和收入 ”。

为评估申请人的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。尽管申请人的陈述反映其意图通过自营公司自雇、受雇于其当前和潜在美国雇主以及其客户，提供有价值的公共关系和营销服务，但她未提供充分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。

例如，在上诉中，申请人表示她将继续为其当前雇主担任公共关系经理，履行诸如“ 协调[s]社交媒体并为营销机构创[建]简报，向媒体制作机构新闻稿，审[查]并创[建]新内容以接触新客户；协调网站、图形材料和内部沟通，如目录、横幅和展览的视觉标识…… ”等服务。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业将充分延伸至其公司、雇主和客户群之外，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则对我国具有重大积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人营销项目给美国区域或国家经济带来的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料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。因此，进一步分析其在 Dhanasar 所述第二项和第三项要件下的资格将无实际意义。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24，25（1976）（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516，526 n.7（BIA 2015）（在申请人否则不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其符合国家利益豁免的资格，或否则在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。