APR192021_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：11258432 日期：2021年4月19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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名营销经理，寻求第二优先移民分类，即作为持有高级学位的专业人士，并寻求对此 EB-2 分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，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，申请人提交了补充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，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。本法第 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资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类资格，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人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须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) 属于持有高级学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即属于持有高级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、专业或商业服务由美国雇主寻求之外籍人士。

(B) 工作邀请之豁免——

(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) 项中关于外籍人士的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然本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）可行使裁量权2，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值与国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位，能够推进拟从事的事业；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——实质性价值与国家重要性——聚焦于外籍人士拟从事的具体事业。该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。在确定拟从事的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从事的事业转向外籍人士本人。为确定其是否处于有利地位能够推进拟从事的事业，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；实现拟从事事业的任何进展；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：鉴于外籍人士资格的性质或拟从事的事业，外籍人士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

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）。

其他合格美国工人可以到岗，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及国家利益对该外籍人士贡献的需求是否足够紧迫，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持有高级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从事的事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算继续“ 为需要对其营销、传播、战略计划制定、外勤队伍效能及品牌建设举措进行战略性重组的美国机构担任营销经理。 ”她主张其拟从事的事业涉及“ 设计营销策略、开展市场研究、推动具有国际重要性的行业（如美学）的增长，以及与同行和同事保持积极的工作关系。 ”申请人进一步解释称，其工作包括识别“ 通过跨境合同实现业务发展的可行机会，特别是拉丁美洲和美国市场，这两个市场是世界上最大的两个市场。 ”她还表示计划“ 在美国大、小型公司中寻找工作机会。 ”

此外，申请人提交的文件表明，她与其配偶成立了一家公司[已隐去]，并于2018年4月在佛罗里达州州务卿处注册。她还提交了一份2019年5月由[已隐去]与[已隐去]签订的“ 一般服务协议 ”，由其公司提供数字传播服务；一份2019年1月与[已隐去]签订的“ 商业合作协议 ”；以及其公司2018年所得税申报表，显示“ 总收入或销售额 ”为29,134美元，“ 普通业务收入 ”为7,688美元。

此外，记录中还包括关于数字营销技能需求增长、数字营销可产生业务增长的方式、营销“ 专家 ”的作用、美国营销咨询行业的前景、营销中的透明数据实践、成功的首席营销官的作用、营销作为业务优先事项以及品牌认知价值的资料。此外，申请人提供了讨论营销经理就业前景、数字营销领域的可迁移技能、持续营销投资的价值、营销对组织的影响、营销人员推动增长的方式、以价值创造为目的的品牌管理、营销招聘趋势以及现代营销过程中客户意图的文章。她还提供了关于美国数字营销行业支出、内容营销领域合格人员短缺、营销对小型企业的价值、营销作为业务关键驱动力、消费者支出趋势、口碑推荐作为可信广告来源

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

、21世纪全球营销以及跨境销售作为亚马逊卖家收入来源的资料。因此，记录显示申请人拟担任营销经理的工作具有实质性价值。

在判定国家重要性时，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“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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，“ 一项具有显著潜力雇用美国工人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“ 产生重大的国家利益，因为其职业活动具有涟漪效应 ”。她争辩称，其事业“ 将影响广泛的商业职能，并最终有助于在全国层面上增加美国的资金流动，这将促进美国国内生产总值（GDP）以及增强的商业生态系统 ”。申请人进一步主张，其拟议工作“ 将在区域、国家和国际层面上提高美国公司的竞争优势 ”。她还声称，其“ 事业将为美国工人带来就业，因为随着其所服务的公司增加销售，供应链内将需要更多工人以确保客户高效及时地收到产品 ”。此外，申请人称，其事业将“ 使大型国际公司……在美国实现强劲销售，并使美国公司能够扩展其海外业务 ”。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图为其公司、潜在美国雇主和未来客户提供有价值的营销服务，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。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。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、未来雇主和客户群之外，以在与国家重要性相称的水平上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显著潜力，或否则为我国提供重大积极经济影响。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就业创造的充分信息或证据的情况下，记录未显示申请人营销项目所产生的对美国区域或国家经济的利益将达到 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，对其根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件的资格作进一步分析将无实际意义。

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资格或否则在自由裁量权范围内应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。