AUG232021_04B5203 · 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：17945408 日期：2021年8月23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成员以及作为具有特殊能力的个人，并寻求对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。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。

在上诉中，申请人提交了先前已提交的文件以及一份书面论证意见，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。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基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或作为在科学、艺术或商业方面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。

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，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，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、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、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。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该法及相关法规均未界定“国家利益”一词，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从事的事业；以及 (3) 总体权衡，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。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该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、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；为实现拟从事事业已取得的任何进展；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，总体权衡，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从事的事业，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；即使假设有其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从该外国

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本质上属于裁量性质）。

国民的贡献中获益；以及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起来表明，总体权衡，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成员的资格。4 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。在其决定中，审理主任认定申请人满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，但未满足第二项和第三项要件。由于记录未表明申请人满足第一项要件，我们将撤回审理主任关于此事项的决定。

第一项要件涉及具体拟从事事业的实质性价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在其最初的附信中，申请人表示“ 他打算推进其作为营销经理的职业生涯，发展商业活动并促进跨境商业交易，这将实质性增强美国经济。 ”此外，申请人提供了一份声明，表明：

我打算继续运用我在工商管理和营销领域的专长和知识。我拥有作为营销经理的丰富经验。

我在营销领域积累了丰富的经验、技能和人脉，以及将使我能够帮助美国企业的知识。我拥有超过16年的营销领域经验和敏锐度。我与团队合作出色，监督公司内部运营，管理团队，与管理层协调，并根据公司需求参与规划。我的知识和人脉确保了我在获得投资和增加公司收入方面的成功。

在回应审理主任的证据要求时，申请人提供了一份更新声明，声称：

我打算继续运用我的专长和知识在美国担任营销经理……。

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士成员的分类，关于申请人作为具有特殊能力的个人的分类的裁定已无实际意义。

我提议运用我在20年职业生涯中获得的技能和知识，继续工作并为大型公司做出贡献，运用我的技能和经验支持美国公司开拓其他国际市场（出口产品/服务）或巩固国内市场。我可以通过实施新的销售流程、营销策略、损益策略或开发新产品来成功做到这一点……。

我在美国的职业计划是继续支持美国公司开拓其他市场（出口产品/服务）或巩固国内市场。我打算继续设计营销策略、开展市场研究、推动具有国际重要性的行业（如美学行业）的增长，并与同行和同事保持积极的工作关系。这将有助于促进公司增长，并通过跨境合同为业务发展确定可行的机会，特别是拉丁美洲和美国市场，这两个市场是世界上最大的市场。

我可以通过在国际范围内利用我丰富的经验来有效且相应地定位信息，从而继续改进我公司的营销工作。此外，通过重组内部团队、采用新技术、拓展市场机会、聚焦新的客户旅程，并允许对营销接触点有更深入的理解，我最终将为我公司所服务的所有客户创造更大的竞争优势。

记录包括与营销和销售经理的整体职位描述、销售趋势、营销短缺、营销投资、营销专家的聘用、营销对公司的重要性和影响、营销行业报告、消费者支出趋势、客户体验、营销的未来、品牌管理、全球营销与扩张、海外投资以及跨境业务相关的文件。因此，记录显示申请人的拟议事业具有实质价值，我们同意审理主任关于第一项要件这一方面的意见。

然而，我们不同意审理主任关于申请人满足国家重要性方面的裁定。审理主任表示：

申请人提交了其专业计划、关于营销管理重要性的文章和行业报告。申请人提交了证据，证明其在国际范围内拥有超过15年的营销管理经验。此外，申请人提交了推荐信，证明其如何帮助多家公司开展其国内和国际业务。因此，拟议事业被视为具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其向公司提供具体营销服务的国家重要性

而非该职位或其打算从事的广泛商业领域或行业的国家重要性。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，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，第890页。尽管审理主任指出申请人提交了文章和行业报告，但该证据涉及拟议事业的实质价值。申请人未证明该文件如何显示其具体事业的国家重要性。

此外，审理主任提及申请人的经验和推荐信，反映其先前的专业成就。如上所述，申请人在其两份陈述中均强调其"专业知识和知识"、"丰富经验"以及"在营销领域的丰富经验、技能和人脉，以及知识"。然而，申请人在其领域的经验、技能和能力涉及 Dhanasar 框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外国人本人"。同上，第890页。此处的问题是，其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。

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。尽管申请人声称其将成为受雇公司的资产，但其未提供充分、具体的信息和证据，证明其具体拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。相反，如上所述，记录包含关于营销、全球扩张和贸易的一般信息的证据。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，记录未显示申请人提供营销服务的拟议事业能够充分超越其潜在或未来雇主或客户，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响该领域或任何其他行业或美国经济。

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，或否则为我国提供重大积极经济影响。尽管其概括声称其事业"将可能通过在美国公司担任经理和总监而影响……美国就业创造"，但申请人未证明或进一步解释其事业将如何以某种方式影响就业数据，以支持其主张。在没有关于其未来工作可归因的任何预计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服务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，申请人未证明其拟议事业具有国家重要性。

由于记录中的文件未证明其拟议事业具有 Dhanasar 先例决定第一项要件所要求的国家重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据 Dhanasar 所述第二项和第三项要件对其资格进行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。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。

命令：上诉被驳回。