DEC062021_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：17949679 日期：2021年12月6日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名销售经理，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，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)。

内布拉斯加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。

本法第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成员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成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

实质上惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，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。

此外，尽管本法或相关法规均未界定“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，即实质价值和国家重要性，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 (Aug. 28, 2019)（认定USCIS授予或拒绝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。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等学位的专业人士成员的资格。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符合Dhanasar分析框架第一项要件的资格。

第一项要件涉及具体拟议事业的实质价值和国家重要性。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人最初声称她“打算继续其作为销售经理的职业生涯，在该职位上她将提升美国公司的收入，从而提高其生产力模式和市場增长”，并且“[她]还将帮助美国公司将其业务运营扩展至拉丁美洲市场。”在回应审理主任的证据请求时，申请人提供了一份更新声明，表明她“打算继续[其]在美国作为销售经理的职业生涯，利用[其]25年的专业专长，以及[其]在旅游销售与营销、公共旅游政策、旅游规划、国际关系、酒店管理、酒店行政管理及旅游商业方面的深厚专长。”此外，她“计划利用[其]通过25年专业经验获得的技能和知识，通过[其]作为销售经理的角色，为美国社会需求和经济繁荣作出贡献。”

申请人在上诉中主张，她“将继续其作为销售经理的职业生涯，在该职位上她将进一步发展其销售方法，同时促进美国与外国市场之间的跨境旅游、交易和合作，明确地在巴西和更广泛的拉丁美洲地区。”审理主任认定申请人证明了拟议事业的实质价值，但未证明其国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业或职业的重要性；相反，我们聚焦于“该外国国民拟从事的具体事业”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人必须证明其提供具体销售管理的国家重要性，而非公司中销售经理职位或她打算工作的广泛领域或行业（如旅游业）的国家重要性。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具有国家甚至全球影响。”Id. 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，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。

在整个记录中，包括在其上诉书面论证意见中，申请人强调其“过去的成就记录和持续的具体贡献”、“专长”、“超过32年的渐进

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

经验”、“丰富经验”和“深厚知识”。申请人在其领域的经验和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟议事业转向该外国国民。”Id. at 890。此处的问题是，她拟从事的具体事业是否具有Dhanasar第一项要件下的国家重要性。

为评估申请人拟从事的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。尽管申请人主张其拟从事的事业“将提升美国公司的收入，从而提高其生产率模式和市场增长”，并且“将为美国公司提供显著的销售增长潜力，最终将影响美国商业生态系统的生产力以及国家经济活动”，但她未提供充分、具体的信息和证据，以证明其特定拟从事事业的预期影响达到了国家重要性的水平。相反，记录中仅包含关于移民与经济之间关系的一般信息、销售经理人才短缺、销售在商业中的作用以及销售和旅游业重要性的证据。在Dhanasar案中，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所在领域。Id. at 893。在此，记录未显示申请人拟担任销售经理的事业能够充分超越其潜在或未来的雇主，以与国家重要性相称的水平影响旅游业或任何其他行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或否则为我国带来实质性的积极经济影响。虽然申请人声称其“拟从事的事业还将贡献税收，并最终有助于在全国层面增加美国的资金流动，从而促进美国国内生产总值（GSP）的增长”，但她未进一步阐述并提供具体细节以佐证其主张。由于缺乏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，记录未显示申请人销售经理职位给美国区域或国家经济带来的利益将达到Dhanasar案所设想的“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890。因此，申请人的拟从事事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件材料未证明其拟从事事业具有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，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国家利益豁免的资格，或经裁量后应获准国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为本决定的独立且替代依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。