FEB252022_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：19808402 日期：2022年2月25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要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

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 underlying 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，即属于持有高级学位的专业人士成员或其同等学历者，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其服务在

科学、艺术、专业或商业领域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) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，尽管该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) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 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2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，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，侧重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。

第二项要件将重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努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；为实现拟从事的事业所取得的任何进展；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，总体而言，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 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）。

综合考虑后必须表明，总体而言，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作为持有高级学位的专业人士成员的资格。4 因此，上诉中需确定的问题是，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下的资格。

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。申请人最初提供了一份声明，其中表示：

我打算继续运用我在营销和工商管理领域的专长和知识。在过去30年中，我在巴西商业环境中担任营销经理，积累了丰富经验。

我在美国的职业计划是继续与需要我专业知识、多年经验和重要专长的美国公司合作。我打算继续设计营销策略，与同行保持积极的工作关系以促进公司增长，并通过广泛研究识别可行的业务发展机会。我可以通过利用来自各种来源的大量消费者数据并据此定位信息，为公司的营销工作提供支持。此外，通过重组内部团队、采用新技术、扩大市场机会、聚焦新的客户旅程，并允许对营销接触点有更深入的理解，我最终将创造更大的竞争优势。

针对审理主任的证据请求，申请人提交了一份修订声明，其中表示

我打算继续在美国商业领域发展我的职业生涯，促进营销、销售、品牌建设、业务管理的改善，并进而刺激美国商业行业产生可观的收入。因此，我在美国的拟从事事业是继续担任营销总监/经理，促进国内和国际市场之间的商业和商务活动。我将运用我的营销技能刺激商业交易；支持改善业务运营；促进公司产品和服务

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作为持有高级学位的专业人士成员的分类资格，关于其作为具有特殊能力的个人的分类认定已无实际意义。

的销售；并促进涉及外国市场的跨境交易。

我的拟从事事业是促进美国经济中的商业活动和可观收入的产生。

我的拟从事专业活动将涉及继续管理我的公司——以及协助其他打算向海外扩展业务的美国公司，以及打算在美国市场引入其业务和运营的外国公司。

随后，申请人讨论了他与 1,1 一
以及 一相关的商业意向。针对审理主任的拒绝意向通知，申请人提及COVID-
19疫情，并声称他“ 能够创造、建议并实施对公司商业模式的即时改变，以在当前商业环境中对冲短期损失并促进长期盈利能力。 ”在上诉中，申请人坚持认为，其作为营销经理的拟议事业可能“ 影响外国公司和投资向美国的迁移，[]为国内公司创造直接和替代收入来源，[]帮助为美国人保留和创造就业机会，[]将小企业的覆盖范围扩大到全国规模，并且[]是在疫情后格局中美国经济立即反弹的关键职业。 ”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。基于下文讨论的理由，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的国家重要性方面。

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 ”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。尽管他提供了与一般营销经理职位及其在商业部门中作用相关的证据，但申请人必须证明其具体营销管理服务的国家重要性，而不是营销管理或公司中营销经理职位或他打算工作的广泛领域或行业的国家重要性。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，因为它在特定领域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。 ”Id. at 890。

在整个记录中，申请人强调了他的“ 专业知识和知识 ”、“ 丰富经验 ”以及“ 专业知识、多年经验和重要专长 ”。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移到外国人 ”。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。

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。在上诉中，申请人主张他“提交了关于其作为营销经理的拟议事业的大量证据，并详细说明了他将采取的帮助促进外国企业进入美国市场的步骤，这将吸引重大外国直接投资的机会，扩大美国公民的就业机会，并通过增加商业机会帮助现有国内企业扩张。”具体而言，申请人引用了他的个人陈述和来自“表示需要保留[申请人]服务”的信件，以及l I和_____“希望将其国内业务覆盖范围扩大到全国水平”的信件。5 在Dhanasar中，我们认定请愿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。Id. at 893。在此，申请人的陈述和商业信件未能充分表明，其拟担任营销经理的拟议事业将充分超出其当前或潜在雇主，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响企业或任何其他行业或美国经济。例如，申请人未能证明他在这些选择性企业中的服务，包括他自己的I l业务，将如何转化为对整体经济的更大影响。

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 otherwise 为我们国家提供重大积极经济影响。尽管申请人声称其事业“将通过创造外国和替代国内收入来源、增加美国工人的就业机会以及保护美国小企业在疫情后美国经济中免于崩溃，为美国提供重大经济利益”，但申请人的书面证据不支持其主张。申请人的陈述和商业信件均未提及任何潜在就业数字，未证明其拟议事业将如何影响失业水平，也未详细说明对国家或地区的任何收入利益。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经理职位对美国地区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。Id. at 890。因此，申请人的拟议事业不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能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，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二和第三项要件对其资格进行进一步分析将没有实际意义。6

5 在上诉中，申请人提供了来自J I的评估。但是，我们不会在上诉中首次考虑该证据，因为它未在审理主任面前提交。见Matter of Soriano，19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（规定如果“请愿人已被告知所需证据并获得合理机会在拒绝前为记录提供该证据，我们将不会为任何目的考虑上诉中提交的证据”，并且“我们将根据首席面前的诉讼记录裁决上诉”）；另见Matter of Obaigbena，19 I&N Dec. 533 (BIA 1988)。
6 见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对其决定中无需作出即可达到其结果的问题作出认定”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中处理替代问题）。

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，我们认定他未能证明其符合国家利益豁免资格，或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。