JAN272021_03B5203 · 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：9046651 日期：2021年1月27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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名销售和营销官，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合特殊能力个人的分类资格，且其未证明豁免所要求的工作邀请（进而豁免劳工证）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，主张其符合特殊能力分类和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) 属于持有高级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的外国人。

(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。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业方面的特殊能力，指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专业程度。 ”此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相关部门规章均未定义“ 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) 权衡之下，豁免工作要求（进而豁免劳工证）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；

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）。

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估以下因素：鉴于该外国国民资格的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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作要求（进而豁免劳工证）将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高级学位的专业人士

申请人在上诉中首次主张其“符合高级学位专业人士的签证分类资格”。为符合持有高级学位的专业人士资格，申请人必须证明其职业符合专业的定义，且其持有符合条件的高级学位。关于其职业符合专业定义，该法第101(a)(32)条未将销售和营销官列入专业清单，且申请人未证明美国学士学位或其外国同等学历是其职业入职的最低要求。

此外，为证明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a]官方学术记录，显示该外国人持有美国高级学位或外国同等学位。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[a]官方学术记录，显示该外国人持有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主出具的证明信，显示该外国人在该专业领域具有至少五年渐进式学士后经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。在此，尽管申请人主张其已获得相当于学士学位，但其未提交该学位的证据。其也未提供学历认证评估以证明其学位等同于美国学士学位，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的。因此，申请人未证明其符合持有高级学位的专业人士资格。

B. 特殊能力

申请人还主张其至少满足特殊能力个人分类的三项法规标准。在否决申请时，审理主任认定申请人未满足任何法规标准。在上诉中，申请人主张其满足三项标准：显示其持有与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)；专业协会会员资格，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)；以及因对行业或领域的成就和重大贡献而获得的认可，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

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

显示其持有与特殊能力领域相关的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)；专业协会会员资格，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)；以及因对行业或领域的成就和重大贡献而获得的认可，见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人的上诉书面论证意见未具体指出任何与审理主任依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(F)项标准所作认定相关的法律结论错误或事实陈述错误。4 上诉书面论证意见甚至也未提及审理主任关于上述标准的讨论。此外，尽管申请人声称其基于完成由销售与营销协会（SMI）和I I l主办的培训项目所获得的参与证书而符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项标准，但其并未提供证明其为这些组织成员的证据。申请人也未证明其会员群体由已获得美国学士学位或其外国同等学历的个人组成，或SMI和.__ _____ _.在其他方面构成“ 专业协会 ”。由于未提出具体论据以推翻审理主任的认定，申请人未能证明其至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下三项标准，并达到了特殊能力分类所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

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、从而豁免劳工证的要求将符合国家利益。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能根据Dhanasar分析框架第一项要件充分证明其拟从事事业的全国重要性。

关于其依据Dhanasar第一项要件主张的资格，申请人表示其打算继续担任销售与营销官。其表示拟从事的事业涉及“ 构思、实施和监督创新营销策略和活动——涵盖印刷、电视、在线、宣传品和直邮渠道——以推动产品发布和开发以及品牌定位工作的市场影响和扩张。 ”申请人进一步解释称，其工作包括“ 制定和实施有效的销售策略，指导大规模营销活动，并管理个人、可信赖的客户关系以最大化公司利润。 ”记录中包含一份2019年9月来自l!的工作邀请，向其提供“ 销售与营销官职位 ”。5

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其特定拟从事事业的全国重要性。审理主任表示申请人的一般

4 例如，审理主任表示记录中包含一份来自l I大学
l学院的“ 注册证书 ”，但申请人未提交证明其从该机构获得与其专业相关学位或文凭的证据。
5 该信函将申请人的工作职责列为“ 规划、制定和实施[一项]有效的营销传播活动以及……推广产品、服务和理念。 ”由于申请人正在申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑关于其职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合Dhanasar分析框架的要求。

关于营销策略的陈述并未表明其拟从事的工作将对其领域产生更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力，或具有达到全国重要性水平的实质性积极经济影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张作为销售与营销官，其拟从事的事业具有全国重要性，因为“营销是发展和维持成功企业的重要组成部分。”其表示拟从事的销售管理工作为公司创造收入、提供更好的利润率、帮助公司触达目标受众、有助于建立公司品牌，并提升公司的市场影响力。此外，申请人主张其工作通过“创造直接和间接就业”帮助美国经济，改善我国的“生活水平”，并创造“更具竞争力的公司”。6

在确定全国重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注“外国人拟从事的特定事业”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889. 在Dhanasar中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“[一]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在特定领域具有全国甚至全球影响。”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实质性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全国重要性。”Id. at 890.

为评估申请人拟从事的事业是否满足全国重要性要求，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美国雇主和未来客户提供有价值的销售和营销服务，但其未提供足够的信息和证据以证明其拟从事事业的预期影响达到全国重要性水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893. 在此，我们认定记录未表明申请人拟从事的事业将充分超出其雇主和未来客户范围，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特定事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他实质性积极经济影响。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，记录未表明申请人销售和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“实质性积极经济影响”水平。Id. at 890. 因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

6 申请人还指出前同事讨论其知识和工作的支持信，但这些信件未解释其拟从事工作在Dhanasar第一项要件下的全国重要性。申请人在其领域的知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外国人。”Id. at 890. 此处的问题是其所拟从事的特定事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

由于记录中的文件未能证明其拟从事事业的全国重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，申请人未能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。

III. 结论

申请人未能证明其满足作为特殊能力个人的分类监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未能证明其符合资格或基于自由裁量权以其他方式应当获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代性裁决依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。