JUL142021_06B5203 · 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：12305081 日期：2021年WL Y 14

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》（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，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但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请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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……合格移民，即属于持有高级学位或其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国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，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。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

虽然法律和相关法规均未界定“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，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议事业；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。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，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；即使假设存在其他合格的美国工人，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

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)。

综合起来，必须表明总体权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

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。尽管审理主任认定营销领域拟议事业具有实质性价值，但审理主任认为记录未能证明拟议事业具有国家重要性。审理主任还认定记录未满足 Dhanasar 第三项要件，而未处理第二项要件。基于下述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人最初将事业描述为一项计划，“ 以推进她作为[营]销[经]理的职业生涯，规划、指导和协调营销政策和项目，从而实质性增强美国经济。 ”

申请人还逐字引用了职业信息网络（O*NET）关于“ 营销经理 ”的摘要报告来描述该事业，如下：

- 基于对机构目标、市场特征以及成本和加价因素的了解，识别、制定或评估营销策略。
- 与广告或促销经理合作，制定、指导或协调营销活动或政策以推广产品或服务。
- 评估产品开发的财务方面，例如预算、支出、研发拨款，或投资回报率和损益预测。
- 使用销售预测或战略规划以确保产品、产品线或服务的销售和盈利能力，分析业务发展并监测市场趋势。
- 指导营销或销售人员的招聘、培训或绩效评估，并监督其日常活动。3

逐字引用 O*NET 摘要报告的语言，除了与同一职业类别职位的概括性任务相匹配外，并未确立具体事业将包含什么内容，也未确立拟议事业如何可能具有国家重要性。

申请人进一步表示，“ 作为对巴西和拉丁美洲[营]销拥有深入了解的人，毫无疑问她将在美国从事一个具有实质性价值和国家重要性的领域工作。 ”在回应审理主任的证据请求时，申请人详细说明，通过该事业，她将：

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 见 O*NET OnLine 关于“ 11-2021.00 - Marketing Managers ”的摘要报告，
http://www.onetonline.org/link/summary/11-2021.00（最后访问日期2021年7月14日）。

继续与需要我的专业商业知识、我在领导成功销售团队方面的丰富经验以及我在该行业高水平专业知识的美国公司合作。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[电]信和[娱]乐）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（特别是拉丁美洲和美国这两个世界上最大的市场）为业务发展识别可行机会。

我拟议的事业对国家利益具有重大重要性。营销不仅仅是商业成功的重要组成部分——它就是商业本身。商业中的其他一切都依赖于营销……

在该决定中，审理主任认定：“ 证据不足以证明[申请人]所提议的事业在其他方面具有上升到国家重要性程度的更广泛影响。证据不足以表明[她]所提议的事业将比单一雇主、客户或项目更广泛地影响该领域。 ”

在上诉中，申请人重申其总体计划 “ 在商业领域积极运用其营销和销售专长，使公司和消费者同样受益 ”，并主张 “ 她将通过广泛增进商业利益和刺激美国国内劳动力，来增进该国的国家利益 ”。申请人还论述了其在巴西的职业生涯和过往成就，并告知自2019年3月起她一直在佛罗里达州担任研究专员，负责 “ 从[已隐去]收集各类主题的市场研究 ”。申请人还概括论述了 “ 营销的作用和重要性 ”。申请人进一步主张，“ 所提议的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——因为客户和顾客将能够从全国任何地方购买产品或服务——这将提升美国公司在国内和国际上的竞争优势 ”，但未详细说明该事业将如何影响任何特定企业。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家重要性，我们关注的是 “ 外国人提议从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业示例，即 “ 在某一特定领域内具有国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”，以及具有更广泛影响的事业，例如 “ 具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济效应，尤其是在经济萧条地区 ”。Id. at 889-90。

营销这一所提议的事业使申请人的雇主受益；然而，记录并未证明该事业如何如 Dhanasar 第一项要件所设想的那样，在申请人雇主之外具有雇用美国工人的重大潜力或重大积极经济效应方面的更广泛影响。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。对于

例如，尽管申请人主张“由于其职业活动的连锁效应，她将产生重大的国家利益”，但记录并未证明雇用美国工人的潜力是否重大，以及潜在的积极经济效应是否重大。申请人负有阐明其如何满足资格标准的举证责任。见该法第291条，8 U.S.C. § 1361。同样，记录并未证明为一家或多家公司担任营销经理这一所提议的事业如何如 Dhanasar 所设想的那样上升到该领域内更广泛影响的水平。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。尽管申请人在上诉中关于其在巴西的专长和过往职业成就的陈述涉及 Dhanasar 第二项要件的各个方面，但它们并未涉及美国的所提议事业如何如 Dhanasar 第一项要件所要求的那样在其直接雇主之外具有更广泛影响。见 id。此外，申请人在上诉中侧重于一般性的“营销的作用和重要性”，并未涉及具体事业的各个方面，也未涉及该事业下计划活动的实施将如何具有更广泛影响、上升到 Dhanasar 所设想的国家重要性水平。见 id。

总之，申请人未能证明所提议的事业具有 Dhanasar 第一项要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足 Dhanasar 第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能证明其有资格获得、或在其他方面凭裁量权理应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。