JUL152021_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：16069937 日期：2021年7月15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（高等学位、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，即作为持有高等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举证责任。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，即作为高等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) 属于持有高等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，即持有高等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利，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。……[总检察长]在总检察长认为符合国家利益时，可豁免(A)项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，尽管该法及相关部门规章均未界定“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；实现拟从事事业的任何进展；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

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）。

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

A. 持有高等学位的专业人士成员

审理主任未就申请人作为持有高等学位的专业人士成员或作为具有特殊能力的个人的资格作出裁定。记录显示申请人拥有相当于外国高等学位的学历。因此，申请人符合持有高等学位的专业人士成员资格。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(A)。4

B. 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，称：

我打算继续我在营销领域的职业生涯，帮助公司建立其产品线或服务，以及他们希望向市场推出的新产品和服务。

我计划运用我从16年经验中获得的营销技能和知识，与美国公司合作，帮助其开展营销活动，并为美国公司在巴西和拉丁美洲的跨境项目提供咨询。

我提议运用我作为营销专家通过职业经验获得的技能和知识，以及我在该领域的广泛专长，作为该领域的专家和顾问工作，为希望更多了解美国市场趋势的巴西公司开发项目，并为希望进入巴西和拉丁美洲市场的美国公司开发项目。

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于她符合持有高等学位的专业人士成员分类，关于申请人作为具有特殊能力的个人分类的裁定已无实际意义。

在回应审理主任的补件要求时，申请人提供了一份更新声明，称：

我打算在美国继续我的职业生涯，担任营销经理，以商业领域业务发展专员的身份工作。

我提议运用我在18年职业经验中获得的技能和知识，为需要改进其销售实践的美国及国际公司担任营销和业务发展专员，并使其业务保持一致，以便能够扩展和多元化。

我可以通过我的宣传和销售战略愿景改善公司的业务和商业关系。通过这样做，我最终将为我所服务的所有公司和客户创造更大的竞争优势。我大胆的战略，以及更大胆的成果，反映了我的工作如何能够影响众多美国现有和未来的企业，巩固其社会和市場地位，从而增强其整体业务能力。此外，我的工作将有利于美国经济。

上诉中，申请人主张她“将支持外国公司、企业家、投资者和个人客户巩固其在美国的跨境计划”，并且她的“拟议事业还侧重于为正在巴西进行跨境交易或计划进行跨境活动的美国公司提供咨询。”审理主任认定申请人已证明其拟议事业的重大价值，且案卷支持该结论。基于下文所述理由，我们同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业具有国家重要性。

在确定国家重要性时，相关问题并非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，申请人必须证明其提供特定营销和业务发展服务具有国家重要性，而非该职位或她打算从事的广泛业务领域或行业具有国家重要性。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。”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，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。”同上，第890页。

在其上诉书面论证意见中，申请人称自己为“一位经验丰富的专业人士”，并强调其“广博的知识”、“18年的渐进式经验”、“职业记录”和“专业经验”。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身上。 ”同上，第890页。此处的问题是，她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，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人声称其“ 拟议事业影响国家经济，从而服务于国家重要事项 ”，例如“ [推]动外国直接投资（FDI）与美国经济表现之间的牢固关系 ”以及“ [确]保外国在美国的投资通常会增加美国工人的就业岗位数量 ”，但她未提供充分、具体的信息和证据来证明其特定拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。相反，案卷包含的是关于一般性信息的证据，例如国际贸易、投资、国际公司、全球扩张和FDI的经济效益。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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。同上，第893页。在此，案卷未显示申请人提供营销和业务发展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。

同样，申请人主张她“ 已经在推进其拟议事业，通过其在[已隐去]的工作，她在那里帮助美国公司和在美国的外国公司进行国内和国际扩张。 ”申请人提供了一封工作信函，表明她于2018年9月开始在[已隐去]工作。申请人于2018年6月提交了其申请。资格必须在提交时确立。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请不能在请愿人在一套新的事实下变得符合资格之后的未来日期获得批准。Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步指出，援引 Matter of Bardouille, 18 I&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”同上，第176页。无论如何，申请人推进其拟议事业的能力属于 Dhanasar 的第二项要件。此外，申请人未证明其在[已隐去]以及任何其他潜在雇主的工作如何更广泛地影响其雇主之外的商业领域。

此外，申请人未确立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。尽管她引用了基于FDI的美国就业数据，但申请人未证明其特定的拟议事业，无论是为[已隐去]还是任何其他公司工作，将如何以某种方式影响这些数据。在没有关于归因于其未来工作的任何预期美国经济影响或就业创造的充分信息或证据的情况下，案卷未显示申请人营销和发展专家服务对美国区域或国家经济产生的利益将达到 Dhanasar 所设想的“ 重大积极经济影响 ”水平。同上，第890页。因此，申请人的拟议事业不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于案卷中的文件未确立其拟议事业具有 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，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

由于申请人未满足 Dhanasar 分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项 otherwise 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。