JUN092021_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

案卷编号：10894071 日期：2021年6月9日

对德克萨斯服务中心决定的申诉

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分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《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驳回了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但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，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人士。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) 属于持有高等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，即持有高等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、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请豁免——

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

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——实质性价值与国家重要性——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努力中的成功记录；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可评估以下因素：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，总体而言，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等学位的专业人士资格。审理主任进一步认定拟议事业具有实质性价值，经上诉重新审查，我们同意。然而，审理主任还认定记录未能证明该事业将具有国家重要性。3 基于下文讨论的理由，申请人未能证明豁免工作要求是正当的。

申请人“目前在美国受雇担任[区域][销售][经理]，任职于……[已隐去]行业及若干其他[已隐去]行业最大的技术供应商之一。”申请人表示，他“计划继续在美国寻找就业机会，受雇于需要我在销售管理和工程方面独特专长和丰富经验的美国公司”，并列出了20家“我打算寻求工作职位的机构及其当前空缺职位”。

申请人表示，其拟议事业将是“利用其技能和知识担任[销售][经理]，并为美国境内的公司做出重大意义的贡献”。申请人进一步阐述，他将通过以下方式为美国境内的公司做出重大意义的贡献：

- 指导和协调涉及制成品、服务、商品、房地产或其他销售标的的销售活动；
- 解决客户关于销售和服务的投诉；
- 审查运营记录和报告以预测销售并确定盈利能力；
- 监督区域和地方销售经理及其员工；
- 确定价格表和折扣率；
- 编制预算并批准预算支出；
- 监测客户偏好以确定销售工作的重点；
- 计划和指导人员配置、培训和绩效评估，以制定和控制销售和服务计划；
- 指导、协调和审查销售和服务会计及记录保存以及收货和发货业务中的活动；以及
- 指导组织的对外销售和服务网点。

在补件通知（RFE）中，审理主任指出，在初始提交中，“[申]请人未能证明其拟议工作对超出其当前雇主（或任何潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或未具名客户的影响达到足以证明其事业具有国家重要性的程度。”审理主任要求提供该事业如何具有国家重要性的证据，以及其他类型的证据。

2 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 审理主任还认定记录未满足Dhanasar第二项和第三项要件。

在回应审理主任的补件通知时，申请人指出以下内容：

我也可以成为一名优秀的导师，指导和培训其他销售专业人士。我可以分享我在销售、商业和营销方面的经验和知识。我可以通过设计和实施衡量其项目影响和有效性的指标，并提供反馈，来改善任何销售团队的绩效、信心和做法，使他们能够改进其活动，从而在日常销售运营中变得更加高效。这将最大化美国销售团队的绩效，以管理需要多元文化方法的全球数百万美元交易。

申请人进一步表示，他“将通过增加全美各地公司之间的销售和合作伙伴关系，为美国经济做出贡献。我将能够改善跨境交易，并显著增加收入，这将有效提升美国经济的形象。”

与补证通知类似，审理主任在决定信中认定，申请人“未能证明其拟从事的销售经理工作对当前雇主（或任何潜在雇主）、其商业伙伴、联盟和/或客户和顾客之外具有影响，且影响程度足以证明其事业具有国家重要性。”

在上诉中，申请人主张其“事业在任何方面都不限于某一特定公司及其客户，而是具有更广泛的范围和广度”（原文强调）。申请人称，其“事业与支持大大小小的公司相关联，使其适应创新的销售管理解决方案，以创建和维持企业，而这些企业反过来又产生新的劳动力需求以及新的收入来源。”申请人进一步主张，“企业内部流程/系统主要通过行业本身传播：通过商业活动、研讨会、会议、口碑、公司合并与收购、新聘专家、私人咨询等，所有这些都有助于某一创新和/或技术在领域内重要参与者中得到传播和采用。”申请人还提到“美国本土专业化销售专业人员的严重短缺”以及“其当前工作在美利坚合众国[已隐去]行业中的重大经济影响。”

Dhanasar案提供了可能具有国家重要性的事业的示例，以满足第一项要件，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影响，特别是在经济萧条地区。”Id at 889-90。

记录未证明申请人将通过拟议事业改进任何特定流程，以及他将如何改进该流程。记录也未指明申请人将推进什么或如何推进，从而在销售和营销等特定领域内产生国家甚至全球影响。相反，例如，申请人笼统地提及“在整个[某]行业传播”的企业内部流程和系统。

虽然申请人声称该事业将产生新的收入来源和对额外劳动力的需求，但记录缺乏支持该陈述的证据。虽然产生销售是

一项积极的经济活动，但记录未具体说明拟议事业将造成何种积极经济影响、积极经济影响将在何处感受到、该地点是否位于经济萧条地区，以及其他显著细节，以便我们判定这些积极经济影响是否足够重大，从而确立拟议事业的国家重要性。

总之，申请人未能证明拟议事业具有Dhanasar第一项要件所要求国家重要性，因此不符合国家利益豁免资格。4 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

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人未能确立国家利益豁免的资格，或另行在自由裁量权范围内值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

4 由于我们认定记录不满足Dhanasar第一项要件，而该要件具有决定性，我们无需处理申请人在上诉中关于第二项和第三项要件的进一步主张。