NOV252020_02B5203 · NIW · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：994 7969 日期：2020年11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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名营销专业人士，寻求第二优先移民分类，即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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但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，申请人提交了补充文件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责任。本法第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，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第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，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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。

虽然本法及相关部门规章均未界定“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批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件，即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：个人的教育背景、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；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，权衡之下，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

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批准或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可以获得，美国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，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，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等学位的专业人士的资格。有待确定的其余问题是，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认定，即申请人未能充分证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下具有国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下的资格主张，申请人表示她打算继续其“作为营销专业人士的职业生涯，专注于信息技术（IT）领域”。她称其拟从事的事业涉及“服务于[已隐去]销售团队——具体管理旅游、零售和运输销售区域及部门”。申请人进一步主张：“我将设计、管理和推出众多[已隐去]产品和服务的营销策略。我还将指导公司在美国各地的销售协议和谈判，具体服务于零售、旅游和运输部门。”4

申请人提供了一封2019年8月来自[已隐去]的[已隐去]副总裁[已隐去]的信函，其中列明了申请人的工作职能：

就[已隐去]产品与新旧客户开展业务转化；
识别并筛选商业机会，同时解决客户在现代化挑战方面的可用性、安全性和应用问题；
将关键业务应用引入新老客户账户，以扩大[已隐去]平台相关的工作负载领域；
设计、制定和维护销售区域计划，以界定并扩展合适的[已隐去]业务目标；
与[已隐去]的多个业务合作伙伴及其他[已隐去]部门（如软件销售、销售运营、全球技术服务和客户成功）合作，为客户需求构建创造性解决方案；
组建并领导临时跨职能团队；
领导[已隐去]销售参与流程；
为以下职能开发销售解决方案：灾难恢复、测试/开发现代化、业务分析、打包应用。

3 关于这三项要件的详细阐述，参见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 由于申请人申请的是工作邀请要求的豁免，她无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关该职位的信息，以说明她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。

此外，申请人在上诉中称，“ 她目前将部分时间投入到使用[已隐去]技术的初创企业，与协调技术孵化器的投资集团[已隐去]合作。 ”5 她进一步主张，她“ 支持[已隐去]将[已隐去]技术引入并战略定位，以支持采矿领域的[已隐去]流程。 ”6

案卷记录包含有关美国营销顾问行业前景的信息；三个面临人才短缺的行业（商业服务、技术和制造业）；IT在商业未来中不断变化的角色；技术行业对美国经济增长的影响；以及科学、技术、工程和数学（STEM）危机作为对美国国家安全的威胁。此外，申请人提供了讨论营销对组织的影响、营销人员推动业务增长的方式、21世纪全球营销的力量、通过IT改善业务、技术经济日益增长的重要性、首席营销官在重振业务成功中的作用、业务与IT的协调一致，以及预计STEM专业人员短缺的文章。她还提供了关于营销作为业务关键驱动力的价值、技术可以帮助经济的五种方式、与大数据相关的机遇和挑战、移民作为劳动力短缺的解决方案、全球人才短缺、美国经济的数字化转型、数字贸易带来的收益、数字贸易的壁垒，以及技术及其追踪国际货运的潜力的信息。因此，案卷记录显示，申请人拟从事的IT营销专业工作具有实质性价值。

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。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内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国家重要性。 ”Id. at 890。

在上诉书面论证意见中，申请人讨论了她的工作经验、学历、专业培训和专业认证。申请人关于其教育、技能、知识和工作经验的主张涉及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。 ”Id. at 890。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。

此外，申请人指出美国IT工作者预计将出现短缺，称我国“ 到2028年将需要填补3.5百万个行业岗位，但多达2百万个岗位将无人填补。 ”这

5 上诉提交材料包括一封2020年1月的信函，来自[已隐去]，表明申请人“ 将与[已隐去]集团……在以下领域合作：[已隐去]安全技术、产品生命周期管理、基准研究。[以及]管理最佳实践。 ”
6 申请人提交了一封来自[已隐去]的信函，声称申请人“ 有意将[已隐去]产品、服务和技术引入美国市场，涉及领域如：[已隐去] [以及]大数据和分析。 ”[已隐去]。

美国IT行业预计的工人短缺不足以证明申请人提出的任何特定营销或IT咨询工作具有国家重要性。7 仅凭合格专业人员短缺并不能使单个IT营销专家的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。

此外，申请人声称其拟议事业提供了“ 对国家和国际数字贸易部门的广泛影响 ”以及“ 在美国经济中的宏观效应 ”。她主张，由于“ 数字贸易、安全技术和IT行业在美国以及全球范围内的重大经济影响 ”，她的事业具有国家重要性。申请人进一步主张，“ 由于她专业活动的涟漪效应，她的工作职能将为该国产生实质性的积极经济机会。 ”她还声称，她拟从事的营销“ 创新新技术，当其他任何行业的公司实施时，将最大化业务收入，并最终在全国层面上增加美国的资金流动，从而为美国国内生产总值做出贡献。 ”

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。尽管申请人的陈述反映了其意图为[已隐去]提供营销和IT服务，并为[已隐去]和[已隐去]提供咨询服务，但她未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请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，我们得出结论，案卷记录未显示申请人的拟议事业能够充分超越[已隐去]及其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响营销领域、IT行业或美国经济。

此外，申请人未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 为我国提供实质性的积极经济影响。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，案卷记录未显示申请人项目对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 ”的水平。Id. at 890。因此，申请人的拟议工作不符合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的国家重要性，而这是Dhanasar先例决定第一项要件所要求的，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，我们得出结论，她未证明其有资格或以其他方式在自由裁量基础上作为

7 美国劳工部通过劳工证程序解决合格工人短缺问题。关于劳工证程序固有利益是否被有利于申请人的其他因素所抵消的裁定，涉及Dhanasar框架第三项要件下所述的权衡分析。

符合资格获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代依据。

命令：上诉被驳回。