OCT022023_01B5203 · 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：28092830 日期：2023年10月2日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名营销与传播副总裁，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位邀请要求（即劳工证要求）的国家利益豁免。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，但未能证明豁免所需职位邀请（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。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，即作为持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则必须进而证明其应获得对职位邀请要求“ 符合国家利益 ”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关部门规章均未定义“ 国家利益 ”一词，但 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项 [1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

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。尚待确定的问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）将符合国家利益。基于下述理由，我们认定申请人未能充分证明其拟议事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其拟议事业，申请人最初表示，自2019年以来，她一直担任I_____I的“营销与传播副总裁”，该公司“为服装及相关‘软商品’行业提供自动化解决方案”。[2] 她表示，她的“职责涉及为行业领先的软件、自动化解决方案和服务提供全球营销领导。每天，我与产品管理以及全球销售和营销负责人合作，并与120多个国家的分销商建立联系。”申请人进一步解释，她的工作涉及“突出I_____I提供的产品和服务”；制作“演示文稿和网络研讨会，向企业介绍高科技进步以提高其产量和整体增长”；“在时尚、纺织和服装行业现有问题的背景下利用当前创新”；建立“一套关键绩效指标，以便根据营销团队各项计划的推展提供一致的报告”；支持“客户在数字化转型中取得成功”；以及担任公司“发言人”。

关于其在COVID-19疫情期间的工作，申请人提交了K-N-（首席战略与数字官，I_____I）于2021年3月出具的推荐信，表明他与申请人合作组建了公司的全球个人防护装备（PPE）工作组，他们“于2020年3月全球疫情爆发之初……创建”了该工作组。K-N-表示：

我们创建该工作组以实现三重积极影响的目标已经达成：我们通过促进PPE生产挽救了生命；通过协助客户改造制造流程保住了工作岗位；并为I_____I创造了业务。

[申请人]在全球PPE工作组中的角色至关重要。她在内外部沟通中发挥了关键作用，例如我们为客户设立的在线资源中心。她还通过举办网络研讨会和协调沟通来支持项目组织团队。特别是，她的工作通过保障生命和就业、帮助建立和提高国内制造能力，促进了公共利益和国家利益，她一直将此表述为其关键的整体职业目标。

[2] 本事项的I-140申请于2021年3月提交。2021年6月，_____被I_____I收购，后者是一家法国科技公司，专为使用皮革和纺织品等软材料的行业提供软件和裁剪室系统。

针对审理主任的补件通知（RFE），申请人提交了其主管 I_____I 的推荐信，提供了关于其拟议事业的更多信息。在信中，I_____I 的董事长兼首席执行官 D-H- 表示：

自2021年6月起，[申请人]担任美洲区营销副总裁，管理营销与传播部门的_____产品系列……她的主要职责包括：

- 监督、制定、规划和执行美洲地区所有营销策略；
- 创造产品需求并增加公司收入；
- 与外部和内部成员联络，包括媒体、供应商和公司高管；
- 管理 I_____I 创新中心；
- 与协会和合作伙伴协作并维护所有关系；
- 保持对纺织行业（包括服装、汽车、工业和家具行业）所用技术的敏锐而深入的理解；以及
- 继续发展在提高在岸生产、按需生产以及国内经济和就业增长战略方面的专业知识。

在其信中，I_____I 美洲区总裁 L-M- 表示，自他于2020年6月成为申请人的直接经理以来，他一直与申请人共事。L-M- 表示：

在 I_____I 收购_____后，我被要求领导合并后公司的美洲地区，而她被选中领导该地区的所有营销工作。这些工作包括管理一个七人团队，覆盖所有_____市场，以推广我们的解决方案并通过各种方式展示思想领导力。这些方式包括利用_____等知名系统进行数字宣传，以及参加 I_____I 等展会，[申请人]和我在会上向众多家具行业高管发表演讲，分享行业趋势和新产品解决方案。在她的职位上，[申请人]还直接监督我们位于_____的18,000平方英尺创新中心，该中心展示最新的按需制造……

关于申请人2020年在公司PPE工作组中的服务，L-M- 声称，I_____I 为其客户提供了将传统服装生产转为PPE所需的资源，并且“这些信息通过一个网络门户共享”，申请人“领导了该门户的开发……并随着更多资源的提供而不断改进。”L-M- 进一步指出，I_____I 工作组“不仅帮助加速了PPE生产，从而减缓了COVID-19的传播并挽救了生命，而且还通过为_____和我们的客户创造急需的收入保住了工作岗位……”

记录还包括关于 I_____I 合作伙伴关系、_____协作以及纺织行业数字端到端解决方案的信息。此外，申请人

提供了关于时尚、服装和家具行业转型举措和自动化的文章。她还提交了关于全球PPE倡议以及PPE制造和生产的信息。该信息连同推荐信和记录中的其他佐证证据，足以证明申请人的拟议事业具有实质价值。因此，我们撤销审理主任关于此问题的认定。

此外，申请人提供了来自W-C-、C-C-、M-U-、M-H-、J-K-B-和S-B-的支持信，讨论了她的营销能力和经验以及她的公司项目。然而，申请人在其领域的技能、知识和先前工作（例如在._____.PPE Task Force任职）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籍人士身上"。Id. at 890。此处的问题是，她拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

在驳回申请的裁决中，审理主任认定申请人不符合Dhanasar分析框架的第一、第二和第三项要件。关于Dhanasar第一项要件，审理主任的结论是，申请人未能证明其拟议事业的国家重要性。审理主任指出，申请人未能表明其拟议工作"足以超越一个组织及其客户或[申请人]将服务的个人，从而更广泛地影响行业或领域"。审理主任进一步表示，申请人未能证明其事业在该领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济效应。

在其上诉书面论证意见中，申请人未直接质疑审理主任关于她未能证明其拟议事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性的结论。其上诉书面论证意见也未直接质疑审理主任关于她未能证明其在Dhanasar第二项要件下处于良好地位以推进其事业的认定。因此，我们视这两个问题为已放弃。See Hristov v. Roark, No. 09-CV-2731, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（法院认定原告的诉讼请求已放弃，因其未向AAO提出上诉）。

尽管如此，我们仍将在Dhanasar第一项要件下结合国家重要性，处理申请人关于其拟议事业具有实质性价值的上诉论点。申请人在上诉中主张，其拟议事业旨在"通过开发纺织行业内的尖端技术，促进美国的经济增长和就业，并增加国内生产"。她声称其事业有助于"美国本土制造、生产和回流，通过促进服装、纺织、家具和时尚行业的公司利用技术和数字化进步"。3 申请人还主张，其拟议事业"旨在为美国境内纺织行业提供日益增强的全球大流行病应对能力"。她援引K-N-和L-M-的信函，讨论了她2020年为j IPPE Task Force所做的工作，但这一过去在其领域的工作涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外籍

3 虽然申请人作为营销高管的工作包括让其客户了解技术进步，如3D软件、身体/接触轮廓软件、按需生产软件、数字工厂、基于云的技术、数字印花解决方案、量身定制生产以及印切工作流程，但她未能证明其具体拟议事业涉及构思或发明此类技术。相反，她的事业涉及向公司现有和潜在客户推广这些现有技术。

人士身上"。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。如前所述，此处的问题是，申请人拟议从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

随上诉，申请人提供了来自R-P-（工业客户主管J l）和J-G-（销售副总裁，....._____.....）的额外支持信。R-P-讨论了申请人在其公司的过往项目，而非解释其拟议事业如何具有国家重要性。J-G-主张申请人的事业具有国家重要性，因为数字化和工业4.0等进步可以帮助美国纺织行业。然而，此处的问题不是技术进步一般而言的重要性或其将工作的行业的重要性；相反，我们关注的是"外籍人士拟议从事的具体事业"。Id. at 889。R-P-和J-G-的信函，以及K-N-、D-H-和L-M-的信函，未包含足够的信息和解释，记录中也没有充分的佐证证据，以表明申请人作为营销高管的具体拟议工作在其行业中具有更广泛的影响或对我国具有达到国家重要性水平的实质性积极经济效应。

在确定国家重要性时，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，我们关注的是"外籍人士拟议从事的具体事业"。Id. at 889。在Dhanasar中，我们进一步指出，我们"寻找更广泛的影响"，并且"一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在特定领域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效应的事业，特别是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性"。Id. at 890。

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。虽然申请人的陈述反映了她打算为其雇主提供有价值的营销领导服务并为其客户提供有益的自动化解决方案，但她未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。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，我们认定申请人未能表明其拟议事业足以超越其雇主或其客户群，以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国纺织行业。

此外，申请人未能证明其拟议从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力或 otherwise 对我国具有实质性积极经济效应。在没有足够信息或证据表明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情况下，记录未显示申请人营销项目对区域或国家经济产生的利益将达到Dhanasar所设想的"实质性积极经济效应"水平。Id. at 890。

基于上述理由，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。由于记录中的文件未能证明其拟议事业的国家

重要性，而这是Dhanasar先例裁决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。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于其在Dhanasar所述第三项要件下资格的上诉论点。4 See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对结果不必要的问题作出认定"）；see also Matter ofL-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未能证明其符合资格或 otherwise 在自由裁量权下值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均被视为裁决的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。

4 如前所述，申请人的上诉书面论证意见未直接质疑审理主任关于她未能证明其在Dhanasar第二项要件下处于良好地位以推进其事业的认定。