SEP222021_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：13118753 日期：2021年9月22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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人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分类所附工作要求进行国家利益豁免。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，申请人提交了额外文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。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，即作为高级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，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级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，即持有高级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，且其科学、艺术、专业或商业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]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该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) 中提出了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立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议事业；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，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。为进行此分析，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)。
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）。

综合考虑后必须表明，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持有相当于高级学位的专业人士资格。尚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意见，即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。4

申请人最初表示，他将继续“ 为[D-C-]管理营销活动，[D-C-]是一家服务于大型客户的广告公司，[]，在巴西和美国设有办事处。 ”在该职位上，他将“ 继续设计营销策略、商业计划，并维护与合作伙伴的良好工作关系以促进公司增长…… ”。后来，在回应审理主任的补件请求（RFE）时，申请人改变了其拟议事业的某些方面，转而聚焦于两家佛罗里达实体 M- 和 V- 的运营，他在其中持有所有权权益。他提交了一份商业计划，其中讨论了 M- 和 V- 的拟议业务运营。5

根据该商业计划，申请人预测 M- 在其业务运营第五年将实现总收入673,942美元，并将以全职或兼职方式雇用九名个人。M-“ 将把自己定位为营销精品店 ”，将雇用员工“ 开展全面研究以了解客户需求，并制定将增加利润的方法 ”。M- 将协助企业“ 制定以广泛市场研究为支持的产品开发策略 ”，并帮助它们持续参与“ 社交媒体，参与为满足其受众而专门设计的及时活动 ”。M- 还将“ 创建快速响应消费者偏好的活动 ”，并“ 将通过创建新的增长平台和提高客户忠诚度，采用量身定制的方法来定义和构建客户的生态系统 ”。他还提交了 M- 的联邦所得税申报表，分别反映2018年总收入9,640美元、净收入5,276美元，以及2019年总收入10,677美元、净收入4,886美元。

V- 将“ 作为 M- 的衍生公司 ”运营，并将提供“ 技术和新媒体开发 ”服务，例如“ 住宅和商业场所的数字化和体积图像捕捉 ”，以及“ 开发令人印象深刻并象征城市、且允许品牌在高人流量地点与个人互动的设计和娱乐图标 ”。

记录还包括关于营销如何积极影响商业组织、消费者支出趋势和统计数据、营销在经济增长中的作用，以及美国广告支出经济前景的信息。申请人提交了讨论营销经理就业前景、营销行业人员短缺以及

3 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 尽管我们可能未讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。
5 我们注意到，虽然关于申请人拟议事业性质的信息对于我们确定其是否满足 Dhanasar 框架是必要的，但由于他正在申请豁免工作邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的工作邀请。

营销学科不断演变的相关文章。记录显示，申请人拟议的营销经理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领域、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. 第889页。在 Dhanasar 中，我们进一步指出，我们寻求拟议事业的“ 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。 ”同上。我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人显著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，申请人主张其“ 事业具有潜在的前瞻性影响，能够支持外国直接投资，这是基于[其]促成此类投资的历史。 ”他坚持认为，他“ 有资格促成美国与外国市场之间的跨境项目，特别是在拉丁美洲……我在营销和领导高绩效销售团队方面的丰富经验和专业技能，使我能够轻松应对多样且复杂的商业问题。 ”然而，申请人在其领域的知识、技能和经验涉及 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 ”。此处的问题是，他拟从事的具体事业是否具有 Dhanasar 第一项要件下的国家重要性。

申请人还在上诉中主张，他“ 有明确的计划使许多美国企业受益，而不仅仅是他自己的企业。 ”他声称，通过其公司的业务运营，“ 他将推进许多小企业主的事业 ”，并声称他将“ 有助于加强[美国的小企业]这一目标，[这些企业]是美国经济和社会中关键且不可或缺的组成部分。 ”

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“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映了他打算通过其公司为其当前和未来客户提供有价值的营销服务，但他未提供足够的信息和证据来证明其拟议事业的前瞻性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，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第893页。在此，我们认定记录未显示申请人的拟议事业足以超越其公司、未来雇主和客户群，从而以与国家重要性相称的水平更广泛地影响其领域或美国经济。

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显著潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响。具体而言，他未显示其公司未来的员工规模和业务活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。如前所述，申请人提出估计，其企业将雇用九名员工并在其第五年业务运营结束时产生

673,942美元的收入。6 在没有关于归因于其未来工作的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，记录未显示申请人营销项目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，申请人的拟议工作不符合 Dhanasar 框架的第一项要件。

由于记录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，根据 Dhanasar 中概述的第二项和第三项要件进一步分析其资格将无实际意义。7

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，我们认定其未证明其符合资格或作为自由裁量事项值得获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。

6 然而，申请人未充分解释这些收入和员工预测是如何计算的。
7 当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析额外理由。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代问题）。