DEC132024_05B5203 · 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：35064530 日期：2024年12月13日

对内布拉斯加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）

申请人是一名营销经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明其有资格获得或在自由裁量权范围内理应获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

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)。本办公室对此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，本办公室将驳回上诉。

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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。

一旦申请人证明其符合基础分类的资格，申请人还必须证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局（USCIS）在符合国家利益时，可授予此项对所需职位offer因而也对劳工证的自由裁量豁免。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar 指出，USCIS 可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

二、分析

申请人提议建立一家绿色营销咨询公司，她将担任其首席执行官。

A. 持有高级学位的专业人士

尽管申请人不符合 Dhanasar 第一项要件是驳回上诉的决定性问　题，但本办公室仍将讨论申请人是否符合基础EB-2移民分类的资格。在审查记录中的证据后，申请人未能证明其有资格作为持有高级学位的专业人士获得基础EB-2移民分类，且在其他方面不符合所请求福利的资格。

申请人提交了证明其符合高级学位专业人士资格的证据。在考虑申请人的资格时，审理主任认定申请人具有相当于美国学士学位的外国学位，并在其专业领域拥有超过五年的渐进工作经验。本办公室不同意审理主任的认定。申请人未能证明其至少拥有美国学士学位或外国同等学位。

申请人提交的证据显示她获得了两个学位，第一个是2008年在哥伦比亚获得的营销与广告技术员职称学位，第二个是2010年在哥伦比亚获得的营销与广告专业人士职称学位。此外，申请人提交了一份学历评估，称在审查了申请人的学位、学业成绩单以及学术课程的性质和时长后，“ [申请人]已获得相当于美国经认证高等教育机构的营销与广告文学学士学位。 ”

该评估进一步指出，其从_____获得的营销与广告专业人士职称学位的课程“ 相当于美国的文学学士学位。然而，[申请人]可以在一　年半内完成该课程作为加速项目，原因是她完成了来自_____的营销与广告技术员学位。 ”该评估指出，她来自_____的学位“ 代表达到了相当于美国三年大学学习的教育水平 ”，而她来自

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

_____的学位表明她完成了“ 与在美国经认证高等教育机构完成四年制学士学位项目所要求的课程要求实质相似且等同的课程要求。 ”

尽管该评估指出申请人的营销与广告专业人士职称外国学位等同于美国学士学位，但该评估与美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）3在全球教育电子数据库（EDGE）中列出的哥伦比亚教育资历相冲突。根据AACRAO，申请人营销与广告专业人士职称学位的课程“ 相当于美国[两到两年半]的高等教育学习 ”。AACRAO并未表明其课程相当于获得美国学士学位。由于申请人的营销与广告专业人士职称学位是其作为高级学位专业人士的依据，且记录中关于其学位的外国等同性存在相互冲突的信息，本办公室无法完全评估申请人是否具有相当于美国学士学位的外国学位。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

因此，申请人未能证明其获得了所声称的相当于美国学士学位的外国学位。本办公室撤回审理主任关于申请人有资格被归类为持有高级学位的专业人士的认定。

B. 国家利益豁免

审理主任认定申请人未能证明符合 Dhanasar 分析框架三项要件中的任何一项。本办公室同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性，不符合 Dhanasar 的第一项要件。4

关于 Dhanasar 第一项要件，审理主任认定申请人未能证明其拟议事业的实质价值或国家重要性。Dhanasar 的第一项要件侧重于申请人提议开展的具体事业。事业的价值可在多个领域中得到证明，例如商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育。在确定国家重要性时，相关问题不是该个人将工作的领域、行业或职业的重要性；相反，本办公室侧重于“ 外籍国民提议开展的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人提议建立一家绿色营销咨询公司，她将担任其首席执行官。申请人表示她和另一人将拥有该企业，其运营位于犹他州_____经济上处于风险的地区。该企业旨在通过提供“ 全面的绿色营销服务，包括环保技术的推荐和实施、废物再利用和回收活动 ”，引导中小型企业“ 采用环保做法 ”。此外，通过在推广环保产品时为企业提供环境营销声明的指导

3 AACRAO 是一个非营利专业协会，拥有超过11,000名高等教育招生和注册专业人员，代表40多个国家的2,600多所院校。参见 http://www.aacrao.org/who-we-are。
4 尽管本办公室可能未讨论提交的每一份文件，但已审查并考虑了每一份文件。

及实践，申请人的企业将帮助公司吸引具有环保意识的消费者，提高环境意识，并助力经济增长。该企业的目标是“在第一年将犹他州采用绿色营销策略的企业数量增加20%”，以及“在头两年内帮助企业将其环境足迹减少15%”。她主张，她的企业将影响消费者行为，支持基于市场的气候变化应对方式，并提高气候变化意识。

经重新审查（de novo review），我们认定申请人作为其绿色营销咨询企业之企业家兼首席执行官所提议的事业具有实质价值。我们撤销审理主任的相反认定。

关于国家重要性，审理主任认定，记录未显示申请人的事业有潜力超越其企业和客户，在与其领域、经济及社会福利更广泛层面以与国家重要性相称的水平产生影响。审理主任指出，申请人未证明其事业具有所声称的显著潜力来雇用美国工人，或以其他方式为我们国家或她打算服务的地区带来重大积极经济影响，从而依据Dhanasar框架使其事业具有国家重要性。此外，审理主任认定，所提议的事业不具有所声称的潜力来影响政府已描述为具有国家重要性的事项或属于国家倡议主题的事项。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定基于错误的法律、政策和事实结论。此外，她声称审理主任未适用适当的证明标准，而是施加了比法规和规章所要求更严格的标准。强调所提交书面证据的数量，她进一步主张审理主任未考虑全部证据，包括她的商业计划、她的网站、意向合同函、推荐信、意见书以及行业文章和报告。经重新审查（de novo review），我们认定申请人未证明其提议的事业满足Dhanasar第一要件中的国家重要性要素，如下文所述。

本程序的证明标准是优势证据标准，即申请人必须表明所主张的事项“更可能而非不可能”或“很可能”为真。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。为确定申请人是否在优势证据标准下履行了举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑其质量（包括相关性、证明价值和可信度）。Id.; Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。此外，当USCIS对申请给予有理由的考量并作出充分认定时，不要求其具体回应申请人提出的每一项主张，也不必回应申请人提交的每一件证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。在此，审理主任的决定体现了对证据的有理由考量。审理主任认可并分析了各种文件，具体包括她的陈述、商业计划、行业报告和文章、咨询意见以及推荐信，但总体上认定证据质量缺乏证明价值，不足以支持她关于所提议的事业具有国家重要性的主张。

接下来，申请人主张她的事业有潜力对国家可持续发展目标产生广泛影响，并强调这些目标在她的商业计划中有详细描述。她主张审理主任错误地将重点放在她的事业在营销领域的潜在广泛影响上，而非商业计划中所述的其对鼓励可持续消费者行为的预期潜在影响。此外，她声称她的企业将通过其倡导和对可持续发展实践及应对气候变化的投入，更广泛地超越其客户。

商业计划概述了该企业拟提供的绿色营销咨询服务，并解释了其对该国及其打算服务的当地社区潜在的经济、健康和社会福利影响。通过指导公司的环境营销声明，该企业将促进可持续商业实践，包括能源管理效率、减少排放的基础设施以及更高效的供应链。商业计划解释说，她的企业将通过创造就业、薪资和税收来影响当地经济上处于风险的社区。此外，该企业将帮助其客户公司节省资金并增加利润，这反过来将有助于刺激更可持续产品和技术的开发。该计划进一步声称，该企业将通过促进气候变化减缓、推广用于数字基础设施安全的环保技术，以及刺激可持续产品和技术的开发从而带来就业和经济增长与稳定，来增强美国国家安全和社会福利。

为评估申请人所提议的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。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。我们指出，“ 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，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响。 ”Id.此外，“ 一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，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 ”，作为具有国家重要性层面事项的更广泛影响。Id. at 890。

在此，商业计划预计该企业将在五年内雇用五名员工，支付超过$700,000的薪资，并产生超过$350,000的所得税收入。任何基本经济活动都有潜力对经济和社会福利产生积极影响；然而，申请人未充分详细说明财务和人员预测的依据，也未充分解释这些预测将如何实现，仅表示她预期绿色营销咨询工作的需求将增加。记录包括一名会计师的意见书，证明申请人所提议事业的预期财务可行性和税收收入，计算该企业将在五年内在犹他州和联邦产生超过$1.8百万的税收收入。然而，该意见假定并依赖于申请人预计总收入增长预期的正确性来计算预期税收收入，而未提供实现这些预测的充分细节。

此外，申请人未提供其提议事业的活动与任何可证明的重大经济影响之间足够直接的关联。即使我们假定申请人声称将发生的一切都会发生，记录也缺乏证据表明在五年期间创造五个就业、支付超过$700,000的薪资以及产生超过$1.8百万的税收收入达到了国家重要性的水平。此外，在没有充分书面

证据表明她作为其绿色营销咨询企业所有者和首席执行官所提议的工作职责将影响绿色营销咨询领域或任何其他行业更广泛层面，而非仅惠及其企业和客户的情况下，申请人未以优势证据证明其提议的事业具有国家重要性。在此，申请人的商业计划未充分描述其提议的绿色营销咨询企业对国家可持续发展实践、其绿色营销领域或美国、犹他州或当地社区的经济、社会福利或健康所声称的广泛影响。

申请人还提交了两份咨询意见以支持其国家重要性主张。第一份来自印第安纳州的一名环境经济学教授，第二份意见来自纽约的一名商业教授。在讨论申请人事业的潜在影响时，两份意见均重复申请人商业计划中的措辞，概括描述其企业拟提供的绿色营销咨询服务及其促进可持续商业实践和清洁能源的目标。这些意见并未聚焦于申请人的具体事业对某一领域或行业具有预期影响，而主要聚焦于绿色营销、可持续商业实践和清洁能源领域的重要性；对绿色营销咨询专业人员需求的预期增长；以及申请人的技能、知识和经验将如何帮助这些领域。

这些意见中关于申请人绿色营销咨询业务预期影响的笼统和宽泛陈述，不足以证明申请人拟从事事业的国家重要性。如上所述，仅声称申请人的工作将支持一个重要行业且该行业对劳动力的需求预计将增加，不足以满足Dhanasar框架下的“ 国家重要性 ”要求。此外，这些意见依赖申请人的专业知识和经验来支持其事业的国家重要性，这是不当的，因为这些问题实际上涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将关注点从拟从事事业转移到外籍人士本人 ”。Id. at 890。提交支持申请的专家信函并非资格认定的推定证据。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)；另见Matter of D-R, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论专家证言可能因相关性、可靠性和整体证明价值而被赋予不同的权重）。

其次，申请人主张审理主任忽视了客观且具有证明力的证据，这些证据显示其事业与美国政府聚焦可持续性和气候变化的倡议相一致。此外，她声称其事业将促进科学、技术、工程和数学（STEM）领域的进步，这是美国政府的一项优先事项，也是国家倡议的主题。为支持其主张，她提交了文章、行业报告和美国政府来源材料，以显示美国政府优先重视可持续性实践，例如回收利用、使用环保材料和减少废物。这些报告和文章涉及政府政策和优先事项，包括支持清洁能源政策和就业的政策；美国环境保护署（EPA）关于温室气体排放源的报告；美国政府关于清洁能源就业的可持续性计划；吸引STEM领域的专业人士；将气候纳入外交政策和国家安全优先事项；推进更清洁的工业部门以减少排放并振兴美国制造业；美国联邦贸易委员会认可的环保产品；以及气候变化对国家安全的影响。

尽管申请人已表明支持清洁能源、可持续性和STEM专业人士是国家重要议题，但她并未证明其绿色营销咨询这一具体事业的潜在预期影响涉及上述事项。在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的领域、行业或专业的重要性；相反，关注点在于“外籍人士拟从事的具体事业”及该事业的“潜在预期影响”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。美国政府政策倡议的重要性，例如白宫和EPA关于清洁能源、可持续性和吸引STEM专业人士的优先事项，并无争议，但其整体意义并不能确立申请人拟从事事业的特定国家重要性。在一个重要领域（该领域是国家倡议和政策的主题）工作或创办企业，本身不足以确立拟从事事业的国家重要性。申请人对她的企业与优先重视环境和STEM专业人士的国家倡议相一致作出了笼统陈述，但未量化其拟从事事业对所指关注领域的预期影响，也未提供客观、具有证明力的证据来支持其主张。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

最后，记录中包括申请人同事的推荐信，用以证明其事业对环境可持续性的重要性。然而，这些信件主要证明申请人在营销和销售领域的工作经验和知识。虽然这些信件一般性地提到她创办绿色营销业务的计划，但缺乏关于其事业的细节，并作出宽泛断言称其未来工作将提供旨在帮助企业采用环保实践的解决方案。申请人未基于这些推荐信提供充分的信息和证据，以证明其拟从事事业的预期影响达到国家重要性的水平。此外，其同事的断言不具说服力且缺乏可信度，因为它们在解释其销售和营销技能时包含相似的语言，在某些情况下甚至包含相同的语言；她的可持续营销策略帮助其现任雇主_____，并表达需要其拟从事事业帮助企业采用可持续实践以缓解环境挑战并推动新的创新。

基于上述，申请人未证明其拟从事事业具有超越其本人业务及其未来客户、进而以与国家重要性相称的水平影响其领域、可持续商业或任何其他行业、美国或地方经济、社会福利或更广泛的国家重要事项的潜力。除笼统断言外，她未证明其作为拟创办绿色营销咨询业务的所有者和首席执行官拟从事的工作能够对可持续商业实践或绿色营销行业的进步作出所声称的贡献，或对这些领域产生更广泛的影响。申请人的陈述不足以证明其事业具有与国家重要性相称的广泛预期影响的潜力。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。See id。此外，申请人声称的潜在预期影响取决于众多因素，她未在其绿色营销咨询工作与所声称的潜在利益之间提供足够直接的证据关联。

审理主任还认定，申请人未证明她根据Dhanasar第二项要件处于有利于推进拟从事事业的良好地位，也未证明总体而言豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证要求）将有利于美国，即Dhanasar第三项要件。由于申请人未充分证明其拟从事事业的国家重要性（Dhanasar先例决定第一项要件的要求），她未证明有资格获得国家利益豁免。这一认定的驳回依据对申请人的上诉具有决定性，因此我们拒绝审理并在此保留申请人关于Dhanasar第二项和第三项要件的上诉论点及其资格问题。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) (per curiam)（裁定行政机关无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）。

III. 结论

申请人未证明她满足作为具有高级学位的专业人士类别分类的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，她未证明她有资格或经裁量应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。