DEC222020_05B5203 · 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：8468042 日期：2020年12月22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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名营销经理，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（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，主张其有资格获得国家利益豁免。

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举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），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，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

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……属于持有高级学位或同等学历的专业人士的合格移民，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利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位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。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

此外，尽管该法和相关法规均未定义“国家利益”一词，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2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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，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。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、技能、知识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；实现拟从事事业的任何进展；

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）。

以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的利益。

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；即使假设其他合格的美国工人可用，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，所考虑的因素必须综合起来表明，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

A. 持有高级学位的专业人士

为表明个人是持有高级学位的专业人士，申请必须附有“ [a]显示该外国人拥有美国高级学位或外国同等学位的官方学术记录。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了一份文凭，表明其于2014年3月在菲律宾的[已隐去]学院获得工商管理理学学士学位。虽然其提供了[已隐去]学院的学校成绩单，但申请人未提供学术资历评估以证明其文凭等同于美国学士学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)(B)。此外，记录显示其于2014年3月23日获得上述学士学位。即使申请人提供了资历评估表明其[已隐去]学院的学士学位等同于美国学士学位，其也未证明在提交申请时在其专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。4 因此，申请人未确立其有资格作为持有高级学位的专业人士。

B. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已确立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，即申请人未充分

3 关于这三项要件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 表格I-140于2018年10月15日提交。关于申请人在其专业领域五年学士学位后逐步提升的经验，其必须在提交时证明此类经验。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

证明其拟从事的事业在Dhanasar分析框架第一项要件下的国家重要性。

关于其在Dhanasar第一项要件下主张的资格，申请人表示其打算继续担任营销经理。其主张拟从事的工作旨在“向各类营销组织、商业组织、贸易和工业、私营部门按需提供营销服务……我还将为个人和独立公司承接独立项目的服务。”申请人进一步表示：“我将致力于营销策略和技巧、营销活动，并将使用和引入数字及社交营销作为有效的营销方式。”其还解释称，其拟从事的事业涉及“项目咨询、营销软件、广告、项目管理、施工管理、争议解决、修复营销、营销分析和技能，以及营销和广告开发。”

此外，记录中包含一封2018年9月的信函，来自.__ _____ ___，向申请人提供“市场营销经理职位”。5 申请人还提供了一封2019年6月来自其主管的信函，I I，总裁，of • I，表明申请人的工作涉及通过为目标媒体撰写新闻稿、协助搭建贸易展会、发起营销活动以及开发产品信息和营销材料以吸引客户来“为营销传播做出贡献”。I !进一步表示，申请人利用“社交媒体，建立并监控我们在Twitter、Facebook、LinkedIn及其他各种社交媒体网站上的账户”。此外，记录包括涉及申请人的各种商业提案的文件_____ ~----~,! I 和l（一名营销专员）。6I I

关于其未来活动，申请人提供了一封2019年7月的信函，其中写道：“Apple是我看到自己未来为之工作的公司。它是那种完全契合我未来目标的公司。Apple的团队一直擅长制造和营销消费者喜爱的产品……我想成为一家帮助[原文如此]改善其客户生活的创新公司的一部分。”7

记录中包含一篇2018年5月的《华盛顿邮报》文章，题为“你会相信美国雇主正面临营销人员短缺吗？”该文章讨论了社交媒体网站LinkedIn的一份报告，该报告表明美国20个最大的大都市区存在营销专员的显著短缺。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟从事的营销经理工作具有实质价值。

5 申请人对该职位的职位描述表明，他负责公司的营销计划、营销预算、传播、业务发展、客户留存和促销活动。由于申请人正在申请豁免职位邀请要求，他无需拥有来自特定雇主的职位邀请。但是，我们将考虑有关其职位的信息，以说明他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。

6 这些商业提案未预测未来人员配置水平或商业活动达到在加利福尼亚州或美国提供实质经济利益的程度。具有雇用美国工人的显著潜力或以其他方式为我国提供实质积极经济影响

7 记录未包含申请人与Apple的通信或该公司有意雇用他的文件。也没有支持性证据表明他计划代表Apple承担何种营销职责。

在驳回申请时，审理主任认定申请人未能证明其拟从事事业的全国重要性。审理主任解释说，证据未显示申请人作为营销经理为l 拟从事的工作在其领域具有更广泛的影响、具有雇用美国工人的显著潜力，或具有达到全国重要性水平的实质积极经济影响。

在其上诉书面论证意见中，申请人主张，由于“ 美国营销经理短缺，尤其是在……小企业、数字营销和技术领域 ”，其工作具有全国重要性。美国营销专业人员的这种短缺不足以证明申请人所提出的任何特定营销工作的全国重要性。8 仅凭合格专业人员短缺本身，并不能使单个营销经理的工作在Dhanasar先例决定下具有全国重要性。

此外，申请人讨论了过去的演讲活动，他在菲律宾与大学生“ 分享了他的知识和营销的来龙去脉，包括实用信息 ”。9 申请人关于其参加受邀演讲、会议和研讨会的主张涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟从事事业转移到外籍国民本人 ”。Id. at 890。此处的问题是，他拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有全国重要性。

申请人还坚持认为，其拟从事的营销经理工作有益于美国经济，并“ 将继续创造经济影响 ”。他主张，其事业将“ 加速经济发展并创造新的就业机会 ”。申请人进一步争辩称，其拟从事事业对其当前雇主和美国经济均有影响。

在确定全国重要性时，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“ 外籍国民拟从事的具体事业 ”。See Dhanasar, 26 I&N Dec. 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]项事业可能具有全国重要性，例如，因为它在某一特定领域具有全国甚至全球影响 ”。Id. 我们还指出，“ [一]项具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他实质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全国重要性 ”。Id. at 890。

为评估申请人拟从事事业是否满足全国重要性要求，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其意图为其美国雇主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从事事业的预期影响达到全国重要性水平。在Dhanasar中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有全国重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定

8 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认定，涉及Dhanasar框架第三项要件下规定的权衡分析。
9 记录未包含其与美国任何大学就未来在美国演讲活动或这些大学有意让其分享其工作的通信证据。

记录未显示申请人拟从事事业将充分延伸至其雇主和未来客户之外，以达到与全国重要性相称的水平影响营销领域或更广泛的美国经济。

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，或以其他方式为我国提供实质积极经济影响。在没有关于其未来工作可归因的任何预期美国经济影响或创造就业的足够信息或证据的情况下，记录未显示申请人营销项目给美国区域或全国经济带来的利益将达到Dhanasar所设想的“ 实质积极经济影响 ”水平。Id. at 890。因此，申请人拟从事的工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于记录中的文件未能确立其拟从事事业在Dhanasar先例决定第一项要件下所要求的全国重要性，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第二项和第三项要件对其资格作进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为持有学位的专业人员类别的监管要求。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明其有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，每项理由均作为本决定的独立和替代依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。