MAR282024_02B5203 · 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：30315574 日期：2024年3月28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）

申请人是一名营销管理人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。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。审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2签证分类的资格，但未确立其获得工作要求国家利益豁免的资格。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明其资格。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。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作为在科学、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。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步晋升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进而确立其值得获得对工作要求“符合国家利益”的酌情豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“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案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项批准国家利益豁免，如果申请人证明：1

- 拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟从事的事业；以及
- 总体而言，豁免工作要求将有利于美国。

二、高级学位专业人士

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人符合以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类的资格。基于下述理由，本办公室撤回审理主任的认定。

申请人提交了以下与其教育和工作经历相关的证据：

- “ Latu Sensu ”专业化水平学习的成绩单和课程完成证书，（MBA in Marketing: Emphasis on Sales，由I_____I于2013年12月授予。
- 完成管理学学士学位的成绩单和文凭，来自I_____I，于2011年2月授予，此前完成了四年高等教育学习。
- 确认申请人于2014年4月至2016年8月在巴西一家零售场所担任销售主管的雇佣信函。
- 由会计师编制的收入报表声明，载明申请人2015年至2020年各年度的年收入（及收入来源）。
- 与巴西实体I_____I（申请人声称的前雇主）的所有权和管理相关的证据。

审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的认定，似乎仅基于其学历。然而，所提交的证据不足以证明申请人拥有高于学士学位的外国同等学位，或拥有美国学士学位的外国同等学位加上同一专业领域五年逐步晋升的经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（“ 高级学位 ”的定义）。

根据美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE），lato sensu课程证书并不必然是完成研究生学位课程的证据。2 该数据库指出，lato sensu或“ 广义 ”研究生课程“ 通向专业证书，而非研究生学位；研究生

1 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

2 本办公室认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。

学分可能被授予。”3 该数据库将此与stricto sensu或“狭义”研究生课程相对照，后者确实通向研究生学位。4 申请人未提交其外国学历的评估，也未证明其lato sensu MBA课程证书等同于高于学士学位的学术或专业学位。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

EDGE数据库提供的信息确认，申请人于2011年完成的四年制学位是学士学位的外国同等学历。然而，记录未充分证明其在同一专业领域拥有五年逐步晋升的学士后经验。与合格经验相关的证据应以现任或前任雇主的信函形式提交，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对个人所履行职责的具体描述。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。申请人提交了一封来自前雇主I_____I的信函，确认其在该公司担任销售主管两年零四个月，但该信函未包含对其所履行职责的描述，也未说明其就业是全职还是兼职。

申请人在其提交的简历中表示，其于2012年至2020年期间在I_____I担任联合创始人和业务发展经理。5 她提交了会计师出具的年度收入声明，表明其于2016年至2020年期间作为该公司“管理合伙人”从该公司获得收入。虽然记录显示申请人有时是I_____I的股东，但记录未包含充分证据证明其是该公司的“管理合伙人”，也未充分记录其在该公司的工作经历。6 该公司的所有权文件或申请人会计师出具的收入声明均不足以记录其在该公司工作经历的时长或性质。

因此，记录未充分证明申请人五年逐步晋升的学士后经验。审理主任关于其已确立以持有高级学位的专业人士身份获得EB-2分类资格的认定被撤回。

三、国家利益豁免

尚待处理的剩余问题是申请人是否已依据Dhanasar框架确立其获得国家利益豁免的资格。

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人未充分描述其拟从事的事业。审理主任进一步认定，其未证明其拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性，其处于有利地位以

3 更多信息见 https://www.aacrao.org/edge/country/glossary/brazil。
4 同上。
5 我们注意到，申请人同时提交了 Form T-485（身份调整或登记永久居留申请），该表要求其提供过去五年的就业经历。申请人称，该期间其唯一的工作经历是在[已隐去]，自 2014 年 4 月至 2016 年 8 月。
6 申请人提交了[已隐去]的“公司章程修订与合并”，表明其于 2015 年 2 月将全部 15.000 股股份出售并转让给另一名股东，并“被从公司除名”。公司章程的第二份修订于 2019 年 11 月签署（在申请人移居美国之后），表明其重新取得了[已隐去]的少数股权，公司的管理与行政事务委托给其多数股东。

推进该豁免，并且，权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。在上诉中，申请人主张审理主任的决定包含错误的法律和事实结论，且未反映对所有已提交证据的考量。她坚持认为她满足Dhanasar案中规定的全部三项要件，并且以其他方式证明对职位邀请要求行使自由裁量豁免将符合国家利益。

基于下述理由，我们同意审理主任的认定，即申请人未能证明其拟议事业的全国重要性，因此不符合所请求的国家利益豁免的资格。尽管我们未逐一讨论每份证据，我们已审查并考量了每一份证据。

A. 拟议事业

在提交申请时，申请人表示她打算担任营销管理员。她提交了一份针对她称为_____的项目或商业的专业计划。该计划的大部分内容提供了关于数字营销和广告方法以及这些技术当前市场的背景信息。在题为“项目目的”的一节中，该计划称申请人通过此项目“将向美国公司提供营销活动，重点在于应对Covid-19疫情造成的金融危机的策略。”该计划进一步称，_____识别每个企业的具体需求，以制定最能满足此类需求的策略。”该专业计划包括一份_____的备考损益表，列明了其五年期间的预期年销售额、运营费用和净利润。

在回应补件通知（RFE）时，申请人提交了一份“个人陈述和专业计划”，其中未具体提及初始计划中所确定的_____。她表示：

我的拟议事业是在美国担任营销管理员。我的拟议事业是运用我精炼的技能组合，作为营销管理员，以制定和勾勒良好的营销规划和品牌创新，以刺激位于美国的组织实现指数级增长，负责确保公司的扩张并维持业务的令人满意的增长。

她强调，她的工作将包括制定营销活动、衡量营销和广告项目的有效性、为活动组织营销策略、创建品牌创新和产品发布策略、协助公司确定潜在市场和产品需求，以及协助公司培训和培养其营销和销售团队等任务。

尽管申请人提交了证据表明她已收到有意与她讨论工作机会的美国雇主的询问，但两份专业计划似乎都反映了她意图以营销专家的顾问身份与多家公司合作。

B. 实质价值和全国重要性

Dhanasar框架的第一项要件，即实质价值和全国重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有全国重要性时，我们考量其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。审理主任认定申请人未能证明她拥有满足第一项要件任一要素的拟议事业。

申请人强调，营销行业对美国企业、消费者和经济产生积极影响，因此她的拟议工作在Dhanasar案提及的一个或多个领域中具有实质价值。我们认为证据足以证明申请人拟议事业的实质价值。然而，如下文进一步讨论的，仅仅在营销领域工作或创办小型企业，不足以证明该签证类别所要求的全国重要性水平。我们在考量全国重要性时的重点不在于行业本身；相反，我们聚焦于“ 外国国民拟从事的具体事业。 ”Id.

在Dhanasar案中，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重大潜力或具有其他重大积极经济效应的事业，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有全国重要性。 ”Id. at 890。最后，我们将考量拟议事业具有广泛增进社会福利潜力的证据，以及它是否会影响政府实体已描述为具有全国重要性或属于全国性倡议主题的事项。

申请人通过其本人陈述和通过律师，就其事业的重大积极经济效应提出了概括性主张，其中许多只是强调成功营销的经济意涵。例如，申请人在回应补件通知时称“ 营销驱动消费经济 ”，并解释称“ 采用成功营销策略的企业转化为扩张、创造就业、政府税收增加，并最终实现整体经济增长。 ”申请人进一步称“ 营销行业创造就业和财富，因为企业寻求新的创新方式来推广自身及其产品。 ”尽管营销行业直接和间接产生的收入和就业可能对美国经济很重要，但申请人仍必须证明其具体拟议事业的经济效应将是“ 重大的 ”。

申请人坚持认为其拟议事业将产生积极影响经济的“ 涟漪效应 ”，指出其工作成果将“ 广泛传播 ”，因为利用其服务的公司将“ 日益获得商业认可和盈利 ”。她坚持认为此类地方性成功将积极影响其他企业和该地区经济，并最终“ 导致国家实现整体有利的财务状况 ”。申请人还概括性地主张其拟议事业具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”，但未对此作出详细阐述，

除了提及创造就业作为改善未来雇用她的公司财务状况的可能涟漪效应外，未作其他说明。

申请人初始的专业计划表明，其_____项目第一年将产生111,000美元的收入，到第五年将产生169,000美元的收入，净利润从5,565美元增至23,019美元。备考财务报表未表明申请人预期向员工或承包商支付薪水或工资，从而表明她将作为该企业的唯一雇员经营。7 除这份一页的财务报表外，记录中不包含关于申请人未来工作可归因的任何预计美国经济影响或创造就业的信息或证据。申请人未充分解释其拟担任营销管理员的拟议事业如何具有雇用美国工人的重大潜力，也未说明她将在经济萧条地区工作。即使我们认定初始专业计划的财务预测很可能实现，记录也缺乏关于这些预测数字将如何为该地区或其行业带来重大经济利益的解释。

申请人引用了营销行业的整体就业和收入数据。然而，在缺乏与申请人具体事业相关的信息的情况下，记录未显示其事业对区域或全国经济产生的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大积极经济效应 ”水平。26 I&N Dec. at 890。申请人未为其宽泛主张提供证据基础，即其拟担任营销管理员或顾问的工作“ 创造了提高美国和世界生活水平的机会 ”，并将成为“ 创造健康经济的关键因素 ”。

我们还审议了申请人关于其拟议事业将影响一个属于国家政府倡议主题领域的主张。她引用了拜登总统2021年关于促进美国经济竞争的行政命令。申请人声称，“ 通过推广营销策略、制定营销活动、作为顾问为小型、中型和大型企业工作，[她]同样将扩大这些公司的外联范围，使上述公司获得更多知名度，从而创造一个更具竞争性的市场。 ”该行政命令针对的是联邦机构和部门，并未涉及申请人所提议的此类私人咨询事业。个人从事的领域总体上与国家倡议的主题相邻，这一事实不足以证明其工作具有国家重要性。申请人仍必须证明其拟议事业的潜在预期影响，以及该影响如何作用于那些国家倡议。在此，记录并未确立她的咨询工作将以足以对美国市场竞争产生重大预期影响的规模开展。

此外，尽管申请人声称其拟议事业“ 将极大地惠及美国社会 ”，但记录并未提供充分支持，以认定其具体的拟议事业具有广泛增进社会福利的潜力。她解释说，她为客户进行的有针对性市场研究和实施的营销策略将“ 有助于形成一个知情的

7 根据形式损益表，报酬将仅支付给一位“ S-先生 ”，该姓名在记录其他部分未再出现。我们假定这是笔误，申请人本人是预期的唯一雇员，

消费者社会”，吸引他们“购买能够丰富其生活或满足其需求的产品和服务”，并推动产品创新。尽管申请人声称成功的营销可以将消费者与改善其生活质量的产品和服务相匹配，但记录并未确立一名营销管理人员的工作会产生所声称的对社会福利的“巨大”影响，或具有足够广泛的影响以满足Dhanasar所规定的国家重要性要求。

记录中还包含统计数据，援引美国对合格营销专业人员的需求不断增长以及满足这一需求的合格人员短缺。然而，这种短缺同样不足以证明申请人拟议事业的国家重要性。仅凭合格专业人员短缺并不能使一名营销管理人员或顾问的工作在Dhanasar先例决定下具有国家重要性。此外，申请人未证明其作为营销管理人员的就业将对解决该领域的人才短缺产生重大影响。

申请人将其拟议事业可能取得的成功部分归因于其在营销和业务发展领域的教育背景和经验。她还提交了前同事和客户的推荐信。然而，申请人的技能、知识及其在该领域的先前工作主要涉及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国民身上”。26 I&N Dec. at 890。此处的问题是，她拟在美国开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。所提交的推荐信赞扬了申请人的专业技能和资质，但并未就她拟在美国担任营销管理人员的拟议事业的国家重要性提供见解。例如，它们并未说明她过去的工作在其领域内具有广泛影响，且该影响将延续到拟议事业中并实质性惠及或推进其领域。正如Dhanasar所设想的那样：“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. 尽管证据表明申请人了解多种营销技术并具有实践经验，但并未确立其拟议事业在营销领域内具有符合Dhanasar的国家影响。

最后，我们注意到申请人提交了一封来自一位营销学教授的专业意见信，该教授根据Dhanasar框架的三项要件评估了她的资格。在论述Dhanasar第一项要件时，该作者显著侧重于营销行业的经济影响和该行业的国家重要性，以及申请人在该行业工作的先前经验和资质。尽管该教授表示美国将从申请人作为营销管理人员的专业知识和技能中受益，但他们并未充分论述申请人的具体拟议事业、其预期的重大经济影响，或申请人在该领域工作的任何更广泛影响。

我们注意到，USCIS可自行决定将大学、专业组织或其他来源作为专家证词提交的证据中的陈述用作咨询意见。Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r. 1988)。然而，USCIS最终负责对外籍国民的资格作出最终裁定。提交支持申请的专家信件并非资格的推定证据。Id., see also Matter of

D-R-, 25 I&N Dec. 445, 460 n.13 (BIA 2011)（讨论可根据相关性、可靠性和整体证明价值给予专家证词不同的权重）。在此，专家意见信的许多内容对于申请人拟议事业的国家重要性缺乏相关性和证明价值。

基于上述理由，记录中的文件不足以确立申请人拟议事业的国家重要性，而这是Dhanasar第一项要件所要求的。因此，记录并未确立她作为酌情事项有资格获得所请求的国家利益豁免。由于这一认定对上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在Dhanasar第二项和第三项要件下资格的上诉论点。See INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25（“ 法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的问题作出认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

IV. 必需的初始证据

最后，尽管审理主任的最终决定未予论述，我们注意到8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)规定，在相关部分：“ 为申请[国家利益]豁免，申请人必须提交ETA 750B表《外籍人士资格声明》，一式两份。 ”或者，USCIS将接受ETA 9089表《永久就业认证申请》的J、K和L部分。See generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D), https://www.uscis.gov/policy-manual。

申请人在提交时未提供该证据。在补件通知（RFE）中，审理主任告知申请人，她必须提交一份原始的劳工证申请，填写雇员特定部分，并包含她的原始签名和任何准备人的签名。申请人对RFE的回复未包含该必需的初始证据，基于这一额外理由，申请亦不能获批。See 8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)（规定USCIS可自行决定因缺乏初始证据而拒绝福利请求）以及8 C.F.R. § 103.2(b)(14)（规定未能提交所要求的证据从而妨碍实质性调查方向的，应构成拒绝福利请求的理由）。

V. 结论

基于所讨论的理由，我们撤销审理主任关于申请人已确立其作为高级学位专业人员EB-2分类资格的认定。此外，由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定她未确立其有资格或作为酌情事项理应获得国家利益豁免。最后，申请人未提供8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)所要求的初始证据，基于这一额外理由申请亦不能获批。

裁定：上诉被驳回。