OCT172023_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

案卷编号：28427702 日期：2023年10月17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）

申请人是一名营销领域的企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于此EB-2移民类别的职位邀请要求。参见本法第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，可酌情批准此项对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人符合国家利益豁免的资格。此事现上诉至本办公室。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。

I. 法律

要符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2签证类别的资格，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（exceptional ability）的个人。本法第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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。

一旦申请人证明符合EB-2资格，其随后必须证明其值得“ 在国家利益 ”下酌情豁免职位邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词， 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，如果申请人证明以下各项，USCIS可作为酌情事项1批准国家利益豁免：

- 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
- 总体而言，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 高级学位专业人士

申请人不主张已获得高于学士学位的学位。根据条例，如果个人未持有高于学士学位的学位，则申请人必须提交官方学术记录，显示该个人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及显示该个人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进式工作经验的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。申请人主张其持有此定义的高级学位等同资格。

审理主任认定申请人“ 符合持有高级学位的专业人士资格 ”，因为她拥有“ 本科学位 ”和“ 至少五（5）年学士后渐进式工作经验 ”。记录不支持该结论。

记录中的一份学历评估主张，基于申请人的本科教育和工作经验，申请人持有“ 营销方向工商管理硕士的等同资格 ”。

USCIS可酌情将咨询意见视为专家证言。然而，USCIS负责作出最终的资格认定。如果提交的意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，USCIS无需接受该意见，或可给予其较低权重。参见Matter of Caron International, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (1988)。在本案中，记录未显示学历评估中引用的证据符合证明所定义的高级学位等同资格的条例要求。

记录中的翻译学术文件标明了申请人的学习课程，但似乎未指明申请人实际获得了任何学位。评估称申请人“ 于2019年完成了5年言语治疗本科课程 ”，但未说明她获得了学位。申请人自己的简历将其高等教育描述为“ 学士学位项目 ”中的“ 未完成高等教育 ”。学历评估将该简历列为评估人所依赖的佐证证据之一。

无论申请人是否从其“ 学士学位项目 ”获得学位，其本科学习于2019年2月结束。她于2020年10月提交申请，不到两年后。因此，即使本办公室将申请人的“ 5年本科课程 ”视为等同于美国学士学位，她在提交申请时也不可能已累积五年学士后工作经验，而这是条例所要求的。条例不允许将学士前经验计入高级学位的等同资格。

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

申请人必须在提交申请时满足所有要求。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。由于申请人未持有实际高级学位，且她在提交申请前不到五年仍是本科生，她在提交申请时未持有高级学位或其等同资格。

申请人未证明符合underlying EB-2移民类别的资格。2 尽管如此，本办公室将在下文处理其国家利益豁免主张，因为该主张构成了审理主任决定的基础。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免职位邀请要求（从而豁免劳工证）将符合国家利益。

申请人于2005年至2019年在俄罗斯多家公司担任营销经理，2019年她以B-2非移民访客身份进入美国。申请人于2020年10月提交申请。申请人的拟议事业是建立一家在线营销机构，“ 其综合业务组合将包括环境广告、生态品牌、环境设计和环境公关[公共关系] ”。申请人的初始提交材料中关于拟议事业的细节很少。在审理主任于2022年9月发出证据请求后，申请人于2022年12月在纽约州注册了一家有限责任公司，并提交了与新公司相关的商业计划书。

Dhanasar第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于个人提议开展的具体事业。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，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人已证明拟议事业具有实质价值，但不具有国家重要性。本办公室同意。

申请人称，通过“ 在美国营销领域成为独立企业主，[她]将通过为美国工人创造额外就业机会来帮助促进国家经济 ”。申请人讨论了“ 联邦在气候韧性和清洁能源方面的投资 ”，并声称其营销机构将“ 帮助专注于参与这一重要且开创性美国政府倡议的公司 ”。为证明“ 拟议事业的显著积极经济效应 ”，申请人提交了其新成立营销公司的商业计划书以及一位l I商学院教授的推荐信。

2 USCIS记录显示，2023年4月，申请人以自己名义提交了另一份表格I-140申请，收件编号为l I该申请获批，授予她与本程序中寻求的相同类别及国家利益豁免。该获批申请的审理记录不在本办公室面前。

审理主任否决了该申请，指出申请人未提交“ 独立且客观的证据，证明受益人的拟议事业具有对美国国家重要性的潜在影响 ”。审理主任还认定，申请人“ 未证明拟议工作对其当前雇主、其商业伙伴联盟和/或未具名客户之外的影响达到足以证明拟议事业国家重要性的水平 ”。审理主任强调，举证责任在于申请人证明其具体拟议事业的国家重要性，而非其寻求就业的职业、行业或领域。

在上诉中，申请人称拒绝通知包含“ 严重错误 ”，例如将其称为“ 软件开发人员 ”。这一对申请人职业的指称显然是错误的，但该决定并未显示出严重到足以使整个决定受到质疑的错误模式。该决定包含对其他细节的正确引用，例如申请人的本科学习领域。申请人主张审理主任未确认其提交了商业计划书，但审理主任在决定第4页提到了该商业计划书。

申请人主张其提交的“ 专家意见书 ”反驳了审理主任关于其拟议事业国家重要性的许多结论。该意见书的部分内容实质上是对申请人公司商业计划书要素的转述。该意见书未讨论关于“ 拟议事业经济影响 ”的任何具体信息。相反，它提供了关于营销、可持续性和创业重要性的通用信息和统计数据。这些信息涉及整个营销行业的经济影响，而非构成拟议事业的那一家公司。

争议所在并非该领域整体的总体重要性，而是“ [申请人]拟从事的具体事业 ”的“ 潜在预期影响 ”和“ 更广泛的影响 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。关于创业、营销和可持续性的笼统主张并不能赋予某一家从事以可持续性为重点的在线营销的特定企业以国家重要性。申请人有责任证明其具体拟议事业将在这些领域产生更广泛的影响。

Dhanasar并未指出每一项创造就业的事业都具有国家重要性。相反，它指出：“ 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……很可能被理解为具有国家重要性。 ”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 890。

申请人有责任证明其拟议事业创造的就业和其他经济效应足够重大，足以确立国家重要性。申请人的商业计划书预计在第五年拥有20名员工和400万美元的收入。申请人未能证明其拟议事业在这样一个行业背景下的经济重要性——根据记录，该行业雇用超过100,000人，年收入约为500亿美元。我们同意审理主任的意见，即申请人未能证明“ 商业计划书中概述的有限人员 ”达到这一重要性水平。

基于上述理由，我们同意审理主任的结论，即申请人未能确立其拟议事业的国家重要性。

审理主任决定中其他所称错误涉及对Dhanasar第二和第三项要件的讨论。但我们无需处理这些问题。审理主任关于第一项要件的未被反驳的结论足以支持拒绝申请和驳回上诉，且记录未显示申请人符合 underlying EB-2 移民分类的资格。因此，处理申请人关于Dhanasar第二和第三项要件的主张不会影响上诉结果，我们保留对上述要件的论证。3

IV. 结论

申请人未能确立拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能显示符合国家利益豁免的资格，我们将作为自由裁量事项驳回上诉。此外，审理主任在裁定申请人符合持有高级学位的专业人士资格方面存在错误，因为申请人未能证明其获得学士学位后在其寻求就业的专业领域具有至少五年的渐进式经验。

命令：上诉被驳回。

3 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另参见 Matter of L-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性问题）。