OCT292021_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：18967925 日期：2021年10月29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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名营销经理，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。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）可酌情授予国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任认定申请人符合基础分类资格，且其拟从事的事业具有实质价值。然而，审理主任否决了该申请，结论是证据未能确立拟从事的事业具有国家重要性、她处于有利地位以推进其事业、或豁免工作邀请要求将符合国家利益。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格。

本事项现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未适当权衡证据且在决定中存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。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。

I. 法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础 EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。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) 属于持有高等学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，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) 工作邀请豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等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递进的经历，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。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交

满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类的文件。

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) 中确立了审理国家利益豁免申请人的框架。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)。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）可酌情授予国家利益豁免。另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，如申请人证明以下内容，可授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

II. 分析

为表明申请人持有合格的高等学位，申请必须附有“ [a] 显示 [个人] 拥有美国高等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 [个人] 拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及由现任或前任雇主出具的证明 [个人] 在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步递进经历的信函形式的证据。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认定申请人符合基础分类资格。记录中包含证据表明申请人于 2006 年获得社会传播学四年制外国学位。为支持该外国教育的美国同等学历，申请人提交了由 I I 评估人出具的评估。I I 由于 USCIS 不接受工作经历的同等学历评估，我们仅审查该评估中的学术同等学历部分。该评估主要包含在其他评估服务提供者提供并代表其他申请人提交的众多评估中可见的模板化语言。唯一针对申请人教育背景的具体信息是申请人成绩单中若干课程的项目符号列表。该列表及评估人在其后的结论本身不足以确立申请人教育的美国同等学历。举例而言，评估人列出了申请人的一些课程，包括“ 新闻学导论 ”、“ 广播与电视导论 ”和“ 巴西广告史 ”。评估人随后得出结论，认为这些课程是美国学士学位教育的必要组成部分。例如，评估人如何得出“ 巴西广告史 ”是通识课程或其为美国学士学位项目必要组成部分的结论，并不明显。因此，我们认定该评估在本事项中证明价值甚微。

我们可酌情将个人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与

其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，评估人未展示对申请人外国大学的具体了解，也未说明其学分、成绩和课程内容如何转换为美国教育，评估人也未对评估中所含结论提供充分分析或支持。因此，我们认定该评估不足以确立申请人外国教育的学术同等学历。

我们注意到一份关于申请人在国家利益豁免框架下资格的咨询意见，该意见系申请人从一所大学的教授处获得。该咨询意见未分析申请人的外国教育，因此对其美国同等学历不具有证明力。虽然申请人还提交了两份美国专业证书的证据，一份是侧重市场营销的工商管理证书，另一份是市场营销证书，二者均于2007年取得，但记录未反映该教育达到任何美国学位的水平。

根据记录中所载信息，申请人未能履行其举证责任，以按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)确立其外国教育的美国同等学历。申请人应准备在其未来的任何申请中解决这一证据缺陷。尽管如此，我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育是否等同于任何美国学位。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国同等学历的可靠资源。欲了解更多信息，请访问https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2021年10月29日）。该数据库显示，申请人的四年制社会传播学“ T í tulo de Bacharel ”等同于美国学士学位。虽然申请人未提供充分证据支持认定其外国学位等同于美国学士学位，但我们接受并依据AACRAO EDGE数据库中的信息，认定其持有等同于美国学士学位的学历。

记录中还包含前雇主出具的说明申请人市场营销领域工作经验的信函。这些信函共同证明申请人在其领域拥有至少五年的学士后经验。据此，我们认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士这一基础类别的资格。尚待确定的剩余问题是其是否符合国家利益豁免资格。基于以下理由，我们同意审理主任的意见，即证据未能证明申请人符合国家利益豁免资格。

在申请人于2019年6月提交的I-140表格《外籍工人移民申请》中，她提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的附加信息
第11节. 职业：市场营销经理

第6部分——关于拟议雇佣的基本信息
第1节. 职位名称：市场营销经理
第2节. SOC代码：11-2021
第3节. 非技术性职位描述：规划、指导或协调市场营销政策和项目，例如确定对公司所提供产品和服务的需求。

申请人还表示，她在美国的职业计划是“ 继续在跨国公司担任市场营销经理，就涉及在美国、拉丁美洲和巴西开发不同项目的国家项目和跨境合同提供不可或缺的指导。 ”她计划“ 通过帮助企业实现销售目标、提供更高的基础设施标准、设计新的市场营销发展策略以及提高其营业额和盈利能力，为企业的成长作出贡献。 ”她还将“ 在其领域内规划、采购、指导、协调和执行销售。 ”

在随初次申请提交的职业计划和陈述中，她将其拟议事业描述为：

[在]市场研究管理、针对特定人群的市场营销策略、数字内容领域的市场营销、广告和品牌设计等领域担任市场营销经理……实施巧妙的营销策略，设计营销计划，与我的专业同事保持积极关系，并通过广泛研究识别许多业务发展机会。

审理主任签发了一份补件通知（RFE），告知申请人其未说明哪个组织计划利用其营销技能。具体而言，审理主任指出，在不知道申请人究竟将在何处工作的情况下，USCIS无法确定申请人贡献的影响，也无法确定其主张事业的益处是否具有国家重要性。

在补件通知回复中，申请人表示她将继续其作为“ 市场营销经理和企业家 ”的职业生涯，并且她创立了两家美国公司，[已隐去]和[已隐去]，她在那里“ 为新业务客户的开发制定和管理战略、商业和营销策略，为患有自闭症谱系障碍（ASD）的美国个人提供服务。 ”她表示，她的营销活动源于经营她的两家美国公司，为此她“ 组织了所有部门，包括规划、行政、人力资源和财务……制定并管理了所有营销举措，包括扩大公司的服务组合以及获取新的贡献者…… ”

申请人进一步将其拟议事业描述为经营其美国企业，以及塑造和重构个人、企业和组织看待ASD的方式。具体而言，申请人将帮助需要帮助以改善日常功能和应对日常功能的患有ASD的美国人，她将通过创新的品牌、销售和营销策略接触这些客户。她的事业包括通过跨境合同识别可行的业务发展机会，制定她自己企业的销售、营销和业务发展计划，以及就其企业的高度特定服务（例如消费者分析、数字策略和品牌开发等）提供建议。她表示，她的公司对于协助日益增多的受ASD影响的个人是必要的，并且她可以通过精简服务、最大化效率和采用创新方法和技术，主动应对全国范围内医疗保健成本与质量之间的差距。

申请人在其补件通知回复中提供了一份更新的职业计划和陈述，其中包含对其拟议事业的以下描述：

[提供]我作为市场营销经理的专业知识，协助需要品牌建设、重组和管理的美国公司，通过在其行业市场内增长或扩展到其他市场来优化和增加利润。更具体地说，我创建了两家公司，我正在为其进行品牌建设、组织和管理，以进一步渗透市场，协助解决一个具有国家重要性的问题……我提议……在心理健康行业内为我的美国公司提供市场营销、广告、工商管理、谈判、销售预测、市场分析以及制定营销政策和项目方面的指导和方向。

审理主任指出，申请人在初次申请中反复称自己为“ 市场营销经理 ”，而在其补件通知回复中，她添加了“ 企业家 ”，这转移了其拟议事业的重点。我们同意。申请人在初次申请中将其拟议事业描述为继续在跨国公司担任市场营销经理，而在其补件通知回复中，她添加了与其位于南佛罗里达州当地企业的所有权和运营相关的工作，这些企业协助患有ASD的儿童。更令人混淆重点的是，申请人还表示，在经营其美国企业的同时，她还打算塑造和重构其他个人、企业和组织“ 看待和应对 ”ASD的方式。在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外籍人士拟从事的具体事业。 ”Id. at 889。我们认定申请人未明确其具体事业。

除了未指明她的具体事业外，申请人的企业在2019年6月首次提交申请时并不存在。记录显示，申请人于12020年成立了l I
I I inl，尽管记录中没有证据表明该
I I是在美国运营的正式企业，但申请人表示她于2020年成立了该公司。USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立其寻求该福利的资格。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格后获批。参见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。此外，正如审理主任所指出的，申请人不得对申请作出重大变更，以使有缺陷的申请符合USCIS的要求。参见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据主张，拟议事业并未发生实质性变化，且她未偏离其原始计划。尽管我们认可这一主张，但申请人未提供充分或一致的证据予以支持。经我们重新审查，我们认定申请人已将其重心从市场营销管理转变为商业所有权与运营、创业、为自闭症谱系人群简化医疗服务、自闭症意识以及自闭症相关客户服务。虽然市场营销可能有助于她的这些追求，但似乎属于辅助性质。我们无法确定申请人将有多少时间用于市场营销管理，以及多少时间将投入其商业的所有权与运营。由于申请人未指明任何其他她将为其提供市场营销服务的组织，因此尚不清楚申请人是否

打算如最初所述继续帮助跨国公司，以及她将为此类外部活动投入多少时间（如有）。因此，我们认定其事业的重心及其从事的领域均已发生实质性变化。

进一步说明，记录中的证据支持以下认定：申请人创立其美国企业是为了应对ASD，而非担任市场营销经理。如前所述，她的企业在提交申请时并不存在，因此为其担任市场营销经理不可能成为其最初描述的事业的重心。支持这一结论的进一步依据可见于她的职业计划和陈述，其中包含她的目标：为居住在美国佛罗里达地区受ASD影响的家庭提供最有效的循证治疗，并为自闭症谱系个体提供广泛获得优质治疗的途径。经审查申请人在其RFE回复中提交的商业计划，我们认定申请人将计划的很大一部分用于提供ASD背景信息，而非用于其企业及/或其他组织的市场营销计划。她的RFE回复还包含有关医疗行业和ASD的文章和报告，这使重心偏离了她在初次申请中强调的市场营销和商业领域。最后，申请人在其RFE回复中提交的四封推荐信中有两封在讨论申请人拟议事业时，着眼于对自闭症谱系个体的治疗，而非为其企业或其他组织进行市场营销管理。

RFE回复就拟议事业提出了一组新的事实，这些事实对国家利益豁免的资格具有实质性。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。申请人似乎试图回应审理主任关于哪个组织将利用其市场营销技能的关切，但在此过程中，她已显著改变了其拟议事业。如前所述，申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如对初始批准请求作出重大的实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录中事实支持的申请。

在裁定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业，以根据Dhanasar分析确定：(1) 其是否兼具实质性价值和国家重要性；以及(2) 该外籍人士是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未就其拟议事业提供一致的信息，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，亦无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。