APR212023_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：23073543 日期：2023年4月21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）

申请人是一名企业家，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，并寻求豁免附属于该分类的职位offer要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定尽管记录证明申请人符合EB-2分类的资格，但未显示其符合或有资格获得国家利益豁免。本事项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

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逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其有资格获得“ 符合国家利益 ”的酌情豁免职位offer要求。该法第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，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情1授予国家利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (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）。

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；且
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、高级学位专业人士

审理主任在其决定中认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。然而，经审查记录，本办公室不同意。证据包括申请人来自[已隐去]大学、日期为2008年2月18日的文凭翻译件，其中称其“完成了金融与信贷全部课程”并被授予“经济学家”资格。该文件还表明其于2001年被[已隐去]录取，但记录中不包含该大学的官方学业成绩单，以显示申请人所修学期或所获学分。

美国学士学位通常需要四年大学学习。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Comm'r 1977)。本案中，文凭表明申请人用七年多时间完成学业，但其并未主张，证据亦不支持，其获得了高级学位。2 尽管申请人表示其在2006年学习期间开始兼职工作，但其未解释这如何影响其教育，也未提供任何书面证据佐证该陈述。因此，证据不足以证明申请人在七年多时间内完成了等同于美国学士学位所需课程的学习。

申请人还提交了一份题为“教育和工作经验评估”的文件。但该文件未表明评估人审查了申请人完成的课程或所获学分数，也未对此类数据进行任何类型的分析。此外，评估人未说明申请人的文凭等同于美国学院或大学的学士学位或任何其他学位。相反，其提供了以下结论性陈述：

考虑到经济学家学位加上金融领域五年以上全职工作经验等同于金融硕士学位，本人专家意见认为，[申请人]拥有经济学家学位和13年经验，具有等同于美国金融硕士学位的学历。

USCIS可拒绝与记录不符或“在任何方面存疑”的学历评估，或给予其较低的证据权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。条例中无任何规定允许将工作经验与除美国学士学位或外国同等学位以外的任何学位相结合以达到等同于高级学位。由于该评估未说明申请人的文凭

2 如审理主任所指出，律师在回应补件通知（RFE）时提交的书面论证意见中称，申请人以金融硕士学位毕业于BSEU。律师的主张不构成证据。Matter of Obaigbena, 19 I&N Dec. 533, 534 n.2 (BIA 1988)（引用 Matter of Ramirez-Sanchez, 17 I&N Dec. 503, 506 (BIA 1980)）。律师的陈述必须以独立证据在记录中予以证实，独立证据可包括宣誓书和声明。记录中不存在此类证据。

等同于美国学士学位或外国同等学位，也未提供任何分析支持其结论，因此将不给予其证据权重。3

由于申请人未证明其持有美国学士学位或外国同等学位，其不符合持有高级学位的专业人士资格。其亦未主张其符合特殊能力人士的EB-2分类资格。因此，其未证明符合基础EB-2分类的资格，本办公室撤回审理主任在该方面的决定。

三、国家利益豁免

由于申请人未证明其符合EB-2移民分类的资格，其不符合国家利益豁免的资格。尽管如此，本办公室将根据Dhanasar分析框架简要考虑其主张。

申请人在表格I-140（外籍工人移民申请）中最初表示其拟议事业为企业家。在初次陈述中对此进一步阐述时，其表示将担任独立商业顾问，为中小型企业提供服务。由于该描述不够详细，审理主任寻求有关申请人拟议事业的进一步证据。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人表示其打算“继续在我专长的领域，即卡车运输业工作”。其提交了一份商业计划和[已隐去]的公司文件，该公司被描述为一家物流公司，将通过独立合同司机提供卡车运输服务。商业计划表明其将担任公司运营经理，负责“监督公司整体业绩并管理其员工的工作”。

补件通知的目的是获取信息，以澄清在申请提交时是否已证明所寻求利益的资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。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要求。见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。申请人在回应审理主任补件通知时提供的信息并未澄清或更具体地说明其最初描述的拟议事业，而是将其拟议事业的性质从提供商业咨询服务变更为经营卡车运输公司。因此，补件通知回应就拟议事业的工作提出了一系列新的事实，这些事实对国家利益豁免资格具有重大影响。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。

3 该评估还模糊提及“三对一规则”，并得出结论认为申请人“获得了足够的专业培训和工作经验年限，等同于金融领域的大学课程”。评估中暗指的三对一公式仅适用于H-1B非移民签证申请，不适用于移民申请。见 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)(5)（描述H-1B用途的美国学士学位等同标准）。

由于申请人在回应补件通知时提供的信息构成不允许的重大变更，本办公室将仅考虑支持其原始拟议事业所提交的证据。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，即重大价值和国家重要性，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。在判断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。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在此，申请人拟提供商业咨询服务的事业属于商业领域，但记录中缺乏支持其价值的证据。尽管申请人提供了若干关于小企业在美国重要性的统计数据，但他未提交书面证据支持这些陈述。因此，他未能确立其拟从事事业的重大价值。

关于国家重要性，申请人再次强调小企业对美国经济的重要性，声称其咨询服务将有助于小企业的成功发展，从而产生“国家级别”的利益。然而，在判断潜在的前瞻性影响时，我们着眼于个人的具体事业，而非整个行业或领域的影响。在此，申请人未能表明其拟提供的咨询服务将对其所服务的相对少数企业之外产生对美国经济或全国层面小企业的更广泛影响。Id. 他也未能证明其拟从事的事业具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响。Id. at 890。申请人未声称他将雇用任何美国工人，也未提供有经核实数据支持的其业务影响预测。

基于上述理由，申请人未能确立其事业的重大价值和国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

B. 处于有利地位以推进拟从事的事业

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向个人。为判断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：其教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；在实现拟从事事业方面的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

如上所述，尽管申请人确实提供了与其拟从事事业相关的教育证据，但他未能表明其文凭等同于美国学院或大学的学士学位。此外，尽管申请人提供了证明其在电子商务咨询、销售和市场营销方面经验的雇主信函，但这些信函缺乏足够细节以证明与其拟从事事业相关的成功记录。进一步而言，申请人未提供关于其咨询业务创办和

发展的任何细节或支持性文件，且如前所述，在回应审理主任的RFE时似乎放弃了该事业。因此，他未能证明其处于有利地位以推进其最初拟从事的事业，不符合Dhanasar分析框架的第二项要件。

C. 权衡之下豁免是否有利

申请人在上诉中还主张，由于劳工证程序侧重于最低资格要求，不会考虑其以往经验，因此在其案件中豁免该程序将有利于美国。然而，我们无需判定其是否符合Dhanasar分析的第三项要件。由于申请人无法满足Dhanasar框架的全部三项要件，我们保留该问题。4

III. 结论

申请人未能确立其符合 underlying EB-2 移民分类的资格，我们在此方面撤回审理主任的决定。此外，他未能表明其符合该分类职位offer要求豁免（并因此豁免劳工证）的资格，且在其他方面行使裁量权时值得该豁免。申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。

4 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）。