AUG052022_03B5203 · 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

案由：21581977 日期：2022年8月5日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先移民分类，以及附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

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，申请人提交了一份书面论证意见，主张其有资格获得国家利益豁免。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。该法第 291 条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将本案发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

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……符合条件的移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

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。

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的专业知识水平。

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。

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“[a] 显示该[个人]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[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及现任或前任雇主出具的证明该[个人]在专业领域拥有至少五年学士后逐步提升经验的信件形式的证据。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

此外，尽管法规和相關条例均未定义“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，在申请人已

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)。

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，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(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) 总体而言，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. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础 EB-2 签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人士。申请人未主张，记录也未证明其为具有特殊能力的人士。审理主任认定申请人符合基础签证分类资格，因为其“ 提交了高级学位的证据 ”。基于下述理由，我们撤回审理主任关于此问题的结论。

1. 教育资历

申请人提交了与其 2017 年从 I_____I 获得的经济学与商业硕士学位以及 2016 年从 _____获得的力学学士学位相关的文件，申请人主张其是在哈萨克斯坦获得的。部分提交的证据似乎是外文文件且无英文翻译的教育资历，而其他文件——例如申请人的课程成绩单——似乎是外文文件的英文翻译。申请人未提交足以表明该文件符合“ 官方学术记录 ”证据要求以证明申请人符合 EB-2 分类资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。

此外，“ [a] 任何外文文件必须附有完整的英文翻译。 ”8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。翻译者必须证明英文翻译完整准确，且翻译者具备将该外文翻译成英文的能力。同上。申请人未提供为支持申请而提交的外文文件所需的完整、经认证的英文翻译。在任何补充证据请求（RFE）或拒绝意向通知（NOID）中，审理主任应要求提供申请人官方学术记录的完整副本，并附有完整、全面的英文翻译，以支持申请人关于其外国学术资历美国同等学历的主张。

申请人还提交了 [G-] Evaluation Services 于 2021 年出具的教育资历评估，其结论是申请人的外国硕士学位等同于美国

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本质上属于裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

美国地区认证教育机构授予的经济学硕士学位，且申请人被该学位项目录取是基于其学士学位。G- 还认为，申请人的外国学士学位等同于美国地区认证教育机构授予的力学学士学位，且其被该学位项目录取是基于其高中文凭。

然而，G-所作出的结论性认定缺乏具体性和细节，且没有独立、客观的证据支持，以证明其据以认定申请人的外国硕士和学士学位分别等同于美国高级学位和美国学士学位的方式。除了提供一份参考文献清单，例如美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）1992年题为《苏联教育制度》的报告、4 AACRAO全球教育电子数据库（EDGE）中哈萨克斯坦国别概览的链接5以及美国劳工部2000年题为《职业预测与培训数据》的报告之外，G-没有讨论其在审查申请人教育资历时所依赖的相关研究、调查或权威出版物，也没有解释所审查的材料如何构成其意见的基础。

此外，考虑到记录中申请人教育资历的内容，通过EDGE提供的信息并不支持G-的结论。例如，申请人硕士项目入学文件中所注明的教育背景是“ 高等教育文凭 ”。虽然EDGE提供了哈萨克斯坦学术学位的详细资历信息，但其中并不包括名为“ 高等教育文凭 ”的资历。同样，G-在评估中指出，申请人被录取进入其学士学位项目的基础是“ 高中文凭 ”，但EDGE中提供的信息并未表明“ 高中文凭 ”是在哈萨克斯坦教育体系背景下用于录取学生进入学士学位项目的教育资历。6

如前所述，为支持申请而提交的部分教育资历文件似乎是外语文件的英文翻译，而非申请人外国教育的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。G-声称其评估“ 基于所就读院校以哈萨克语、俄语和英语签发的原始文件 ”，但除此之外，G-的结论性评估和所提交的教育资历并不能证实申请人被录取进入其外国硕士项目的基础是等同于美国学士学位的外国学位。

此外，开源信息并未确认申请人的硕士项目atl 获得了哈萨克斯坦独立教育质量保证机构（IQAA）的认证。7 根据IQAA的网站， 是哈萨克斯坦经认证的高等教育机构，

4 AACRAO在其网站上被描述为“ 一个非营利、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人员组成，他们代表40多个国家的2,600多所院校。 ” http://www.aacrao.org/who-we-are。
5 EDGE在其注册页面上被描述为“ 一个用于评估外国教育资历的网络资源。 ” http://edge.aacrao.org/info.php。

6 https://www.aacrao.org/edge/country/kazakhstan。
7 IQAA在EDGE中被认定为作出哈萨克斯坦教育资历认定的“ 关键资源 ”。

自2017年5月至2020年5月，并在该期间获认证提供十个硕士项目。8 然而，申请人的学习项目——经济学与商业——并不在其中。此外，媒体报道称，2020年哈萨克斯坦教育部因招生中的“ 严重违规 ”——录取未参加正确考试的学生、未提供ENT（全国大学入学考试）证书原件等——以及教学方面的问题，即被发现未遵守公布的课程时间表，而吊销了 作为大学运营的许可证。9 值得注意的是，G-的2021年评估没有涉及申请人的硕士项目在授予学位时是否在哈萨克斯坦获得认证，鉴于G-认定申请人的外国经济学与商业硕士学位等同于美国硕士学位，这一点令人关切。 .m economics。

我们可以酌情将某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，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id。基于上述理由，审理主任应考虑G-对申请人外国教育资历的评估在本案中是否为具有证明力的证据。在评估证据时，真相的确定不能仅凭证据的数量，而应凭其质量。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述，审理主任应重新考虑记录是否证明申请人的硕士学位符合高于美国学士学位的外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

审理主任还应确定申请人是否充分证明其持有等同于美国学士学位的外国学位。如果审理主任认定申请人已提供独立、客观的证据证明获得该学位，则其随后应确定申请人是否提交了证明“ 在专业领域至少五年渐进式学士后经验 ”的雇主信函。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中高级学位的定义要求该经验须“ 在专业领域 ”。申请人必须在提交申请时证明该经验。参见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

2. 不一致的工作经验

如前所述，申请人可以提交“ 现任或前任雇主信函形式的证据，表明[个人]在专业领域至少具有五年渐进式学士后经验 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。此外，8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定在相关部分规定，“ 与符合资格的经验或培训有关的证据应以现任或前任雇主或培训师的信函形式提交，并应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行的工作职责或接受的培训的具体描述。 ”申请人未提交证据，例如现任或

根据其网站，IQAA是“ 一个[成立于]2008年的非政府机构，是哈萨克斯坦首个评估教育机构和教育项目质量领域的非营利、非政府组织。参见https://iqaa.kz/o-nas/iqaa。
8 一般参见https://iqaa.kz/en/higher-education/register-of-decisions-and-reports。
9 参见https://emmasabzalieva.com/2020/03/02/going-going-gone-kazakhstans-innovation-university-is-shut-down/。

前任雇主的信函，以证明其在提交申请时在专业领域至少具有五年渐进式学士后经验。审理主任应考虑要求提供此类证据。

虽然审理主任未予讨论，我们还注意到，申请人在支持申请的证词和向美国国务院（DOS）提交的非移民签证申请中，就其工作经验提供了不一致的证据。10 受益人于2019年申请非移民签证，并于2020年持该非移民签证进入美国。11 该签证申请要求提供受益人过去五年的工作经历，其提供如下：

雇佣日期 雇主 职位名称与职责
06/2019 至 12/2019 [所有者] 我与合伙人经营一家企业，我们有两个门店。
Burgers
04/2018 至 05/2019 市场部主管。推广企业的产品、理念和使命，寻找新客户……
06/2016 至 0212018 经济学家。分析市场趋势，为企业提供经济决策建议。

相比之下，申请人提交了外国人就业证明申请（ETA 750）B部分，其于2020年在伪证罪处罚下签署，其中反映申请人的工作经历如下：12

就业日期 雇主 职务和职责
01/2018至12/2019 I 营销经理
06/2017至01/2018 I Bank 信贷经理
01/2016至06/2017 Visit 所有者

重要的是，申请中的商业计划确认其意图经营一家“ 向美国各地客户提供一系列货运卡车服务 ”的企业。根据其个人陈述，他是一位“ 成功的企业主，曾担任营销主管、运营经理、卡车司机和调度员，并在货运中完成其他各种职能

10 申请人签署了I-140表格，即外籍劳工移民申请，在伪证处罚下证明该签证申请及所提交的证据均真实且正确。参见该法第287(b)条，8 U.S.C. § 1357(b)；另参见8 C.F.R. § 103.2(a)(2)。
11 美国国务院明确告知签证申请人，通过提交申请，其在伪证处罚下证明其已阅读并理解申请中的问题，且其回答据其所知和所信真实且正确。参见，例如，美国国务院，“ DS-160：常见问题 ”，
https://travel.state.gov/content/travel/en/us-visas/visa-information-resources/forms/ds-160-online-nonimmigrant-visa-application/ds-160-faqs.html。
12 申请人还提交了一份简历、一份背景陈述和一份商业计划，其中对其工作经历提供了不同的说法，为简洁起见，我们不予详细讨论。

哈萨克斯坦的“货运卡车行业”。然而，申请人在其非移民签证申请中未提及曾受雇于货运卡车行业，并提交了支持该申请的工作经历，该工作经历与本申请中提供的信息存在重大差异。

在此，申请人提交了不一致的证据， purporting to show其符合条件的工作经历及其推进拟议事业的地位，这对于满足EB-2分类的要求和Dhanasar分析框架下的资格具有实质性意义。申请人必须通过独立的、客观的证据解决上述不一致之处，以指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的材料不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

B. Dhanasar分析

关于申请人在Dhanasar分析下剩余的资格主张，我们同意审理主任的最终结论。例如，关于第一项要件中的国家重要性部分，尽管申请人的陈述反映其打算在美国继续在其领域工作，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，本案记录未证明申请人的拟议事业能够充分延伸至其未来雇主和客户之外，从而以与国家重要性相称的水平影响美国利益或更广泛的金融行业。此外，他未证明其具体的拟议事业具有雇用美国工人的重大潜力，或为我国提供其他重大积极经济影响。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任重新考虑申请人是否符合EB-2分类资格，即国家利益豁免案件中的门槛性裁定。审理主任可要求提供其认为与新裁定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤销。本案发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。