AUG232022_04B5203 · 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：22022484 日期：2022年8月23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（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的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合拥有高级学位的专业人士分类资格，但未证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张她有资格获得国家利益豁免。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将该事项发回重审，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 underlying EB-2签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人（着重号为原文所加）。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) 属于拥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，即拥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祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(A) 一般规定。- 签证应提供给……符合条件的移民，即拥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祉，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) 工作邀请的豁免-

(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、医生、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)的规定包含以下相关定义：

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的渐进工作经验，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)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高级学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定申请人应提交“[a]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为具有特殊能力的个人的资格，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，尽管法规和相关条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立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授予国家利益豁免，如果申请人证明：(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) 权衡之下，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。见Id. at 888-91，关于这三项条件的详细阐述。

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underlying EB-2签证分类的资格，即作为拥有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人。基于下述理由，我们撤回审理主任关于申请人已证明其为拥有高级学位的专业人士的结论。

记录包括申请人在巴西I I获得的“社会传播学士”文凭和成绩单的副本，以及一份“培训、教育和经验评估”（评估），该评估最终得出结论：

考虑到学士学位加上在市场营销与管理领域超过五年的全职工作经验等同于市场营销-管理硕士学位，我的专家意见是，[申请人]拥有社会传播学士学位和16年经验，其学历不低于市场营销-管理硕士学位的同等水平。

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），3

3年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国3年大学学习的教育水平。可按课程逐门授予学分。4年或5年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

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)。
2 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裁量性质）。
3 我们认为EDGE是关于外国学历等同性的可靠信息来源。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)。

首先，我们注意到成绩单存在若干缺陷。不仅“毕业日期”、“完成日期”和“文凭签发日期”栏为空白，秘书签名栏也为空白，尽管成绩单明确声明其“仅在……有其秘书签名时有效”。仅此一点，我们即无法认定这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的“官方学术记录”。此外，我们无法确定该项目的时长。她似乎于2001年初开始大学阶段的学习，并于2004年1月23日获得文凭。4 换言之，申请人未证明她毕业于四年制项目。尽管评估人声称是AACRAO成员，但他未涉及申请人项目的时长。5 此外，尽管评估人得出了关于申请人教育和专业经验结合的结论，但他并未声称审查过任何就业信函以确立申请人的工作经历或经验，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的。6 申请人必须以独立、客观的证据解决这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

鉴于上述情况，审理主任应重新判断申请人是否已充分证明其持有法规8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(B)所要求的美国学士学位的外国同等学历。如果审理主任认定申请人已证明其持有美国学士学位的外国同等学历，则其随后应考虑申请人是否已证明其在专业领域拥有至少五年的学士学位后工作经验。

申请人还主张其为特殊能力人士。审理主任认定其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(E)项的标准，但在最终实质审查中未认定其为特殊能力人士。7 然而，基于下文所述理由，我们撤回审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项标准的结论。

关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项的标准，申请人提供了一份"证书"，证明其"隶属于"广播工作者联盟（Radio Broadcasters Union of [已隐去]）。然而，其未提供任何支持性证据，例如会员资格要求和/或章程，以证明其与该联盟的隶属关系构成专业协会的会员资格。如前所述，专业的定义为"本法第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历作为进入该职业最低要求的职业"。

4 根据申请人的简历，其还于2002年12月开始为一家巴西广播公司担任管理合伙人。目前不清楚该职位是否为全职。

5 我们可自行裁量，将对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在疑问，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id.

6 评估人表示其审查了申请人的文凭、成绩单和简历。

7 如果申请人符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)项中至少三项标准，我们随后将审查全部记录，以判断该人士是否具有显著高于通常水平的专业知识程度。See Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（认定"真相不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定"）。See also Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查法，即先对证据进行计数，若满足所需标准数量，再在最终实质审查的背景下予以考量）。

进入该职业的最低要求。" 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。仅凭此，申请人未能证明其符合该项标准。

因此，审理主任应判断申请人是否至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项中三项法规标准。如果审理主任认定其符合，则其随后应进行最终实质审查。

B. Dhanasar分析

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确"该外国国民拟从事的具体事业"。在I-140表格（外籍劳工移民申请）上，申请人提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的附加信息

第11项. 职业：营销经理

第6部分——关于拟议雇佣的基本信息

第1项. 职位名称：营销经理

第2项. SOC代码：11-2021 8

第3项. 工作的非技术性描述：规划、指导或协调营销政策和方案，例如确定对某公司所提供产品和服务的需求。

申请人在初次提交时提交的"专业计划与声明"确认其打算继续担任营销经理。

然而，如审理主任决定中所述，在回应证据请求（RFE）时，申请人在一份"最终声明"中表示其打算"发展并扩展其公司"并担任其首席执行官。9 申请人必须在提交时即确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE的目的是获取信息，以澄清截至申请提交时是否已确立所寻求福利的资格。See 8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。See Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果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事实支持的申请。

审理主任应判断申请人在RFE回应中提交的信息是对最初描述之拟议事业提供了更多具体说明，还是增加了

8 见 https://www.onetonline.org/link/summary/11-2021.00（最后访问日期：2022年8月23日）。
9 申请人还提供了一份日期为2021年8月21日的"商业计划"，该日期距其2019年5月23日的初始提交日期已近两年。

额外的事业。在判断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分析判断(1)该事业是否兼具实质价值和国家重要性，以及(2)该外国国民是否处于有利地位以推进该事业。因此，审理主任应判断RFE回应是否就拟议事业提出了一套新的事实，而该事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。See Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978); see also Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人1)是否符合EB-2分类资格，此为国家利益豁免案件中的门槛性判断，以及2)是否就其拟议事业提供了充分且一致的信息，以便其判断豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证是否符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新判断相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤回。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。