DEC152023_06B5203 · 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：28819117 日期：2023年12月15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）

申请人自称为自动化和控制领域的企业家，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求对该分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需工作邀请及因此对劳工证的自由裁量豁免。

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是持有高级学位的专业人士。此外，审理主任认定申请人未证明其拟从事的事业具有国家重要性、其处于推进该事业的有利地位，或豁免工作邀请和劳工证要求将有利于美国。此事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重新审查。Matter of Christa'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

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。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相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

“ 专业 ” 定义为该法第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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 若申请人满足，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示其被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

若申请人证明符合 underlying EB-2 分类的资格，其随后必须证明其值得对工作要求进行 “ 符合国家利益 ” 的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法及相关部门规章均未定义 “ 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，USCIS 可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，若申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于推进其拟从事事业的有利地位；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

II. 高级学位专业人士

为支持该申请，申请人陈述其学术背景结合其 “ 超过27年逐步提升的专业经验 ” 证明其 “ 具备相当于美国经认证高等教育机构高级学位的资格 ” 。具体而言，其主张基于持有美国学士学位的外国同等学位及在其领域五年学士后逐步提升的经验，其符合持有高级学位的专业人士资格。为支持该主张，申请人提交了巴西[已隐去]于2018年1月颁发的文凭，显示其被授予 “ 工业生产成本管理技术专家 ” 称号。申请人进一步提供了同一教育机构于2015年3月出具的 “ 结业证书 ” ，表明申请人已于2007年完成 “ 工业生产成本高等教育课程毕业所需的要求 ” 。该[已隐去]还在该2015年文件中声明 “ 该学生将如期毕业 ” 。此外，申请人还提交了

1 专业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。该法第101(a)(32)条。
2 若此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS 此前已确认此两部分审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。6 USCIS 政策手册 F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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自由裁量性质）。

申请人在[已隐去]就读期间的成绩单，显示其完成了两年学业。
申请人还提交了美国学历评估机构高级评估员[已隐去]于2021年7月27日出具的专家意见，称申请人的学术资格相当于美国两年本科学习。该意见进一步陈述如下：

考虑到技术学位加上工业生产成本管理领域十三年全职工作经验相当于美国工业生产成本管理学士学位，我的专家意见是，[申请人]持有工业生产成本管理技术学位及13年经验，其资格不低于美国工业生产成本管理学士学位的同等水平。

审理主任随后发出补件通知（RFE），称所提交证据不足以证明申请人持有至少相当于美国四年制学士学位的外国同等学位。因此，审理主任要求申请人提供证据以证明其持有美国学士学位的外国同等学位，并附文件证实其在获得该学位后拥有至少五年逐步提升的经验，包括雇主支持信。作为回应，申请人未主张其符合高级学位专业人士资格，而是主张其因具有特殊能力而符合 EB-2 分类资格。申请人进一步指出其“ 通过学业发展 ”的理论和专业经验，包括来自[已隐去]的“ 工业生产成本管理高等教育技术课程 ”以及巴西[已隐去]的工商管理硕士（MBA）学位。

在否决该申请时，审理主任认定所提交证据不足以证明受益人如所主张持有学士学位或 MBA。审理主任指出，美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的教育数据库（EDGE）是评估外国教育证书美国同等学历的资源。5 审理主任表示，申请人提交的[已隐去]工业生产成本管理文凭并非美国学士学位的外国同等学位，因为 EDGE 显示申请人须持有巴西大学至少四至五年的“ Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel ”学位才等同于美国四年制学士学位。审理主任还表示，EDGE 显示申请人的文凭可能等同于巴西的“ 技术专家称号 ”文凭，仅在两至三年大学学习后授予。因此，审理主任认定申请人未证明其如要求持有高级学位。

5 USCTS 认为 EDGE 是关于外国教育学历等效性的可靠、经同行评审的信息来源。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士组成，他们代表美国及 40 多个国家的 2,600 多所院校和机构。 ”AACRAO，https://www.aacrao.org/who-we-are（最后访问日期 2023 年 12 月 15 日）。“ 其使命是就记录管理、招生、注册管理、行政信息技术和学生服务方面的最佳实践，向高等教育官员提供专业发展、指南和自愿性标准。 ”同上。

在上诉中，申请人再次主张其符合持有高级学位的专业人士资格。其在上诉中未主张其符合科学、艺术或商业领域特殊能力人士的资格。未在上诉中提出的问题视为放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)）。因此，我们认定特殊能力问题已被放弃，本决定不再进一步处理。

关于申请人的上诉主张，其强调自己已获得“相当于高级学位，并在物流、维护、生产、自动化工程、工商管理、项目管理、工业生产管理以及电气与机械工程等领域拥有超过三十（30）年经验。”申请人强调记录中提供的雇佣证明信，指出这些证明信反映其具备所要求的五年渐进式经验。申请人主张其“通过广泛的专业和教育经验获得了技能和知识”，并列出以下所主张的教育学历：
1995 年 6 月，其从巴西的 I_____I 毕业，成为认证电工。1997 年 11 月，其从巴西的 I_____I 毕业，成为电子技术员。2007 年 12 月，其从 I_____I 获得工业生产管理学位。2008 年 12 月，其在 I_____I 完成了项目管理 [MBA]。
申请人进一步指出 I_____I 提供的专家意见，强调该专家认为申请人的学术资格“相当于美国 2 年本科项目——制造运营专业 [原文如此]。”申请人主张其学术经历连同其渐进式工作经验证明其符合持有高级学位的专业人士资格。

如前所述，为支持申请，申请人强调其符合持有高级学位的专业人士资格，依据是其拥有相当于美国学士学位以及在其领域五年渐进式学士后经验，并特别指出其从_____获得的文凭，授予其“工业生产管理技术专家”称号。同样，I_____I 提交的专家意见认为，其工业生产管理技术学位（相当于美国两年本科学习）与 13 年相关经验的结合，相当于美国工业生产管理学士学位。I_____I 主张“根据 USCIS 的规定，‘三换一规则’规定三年相关工作经验等于一年教育。”

为根据《法案》第 203(b)(2) 条使教育和经验等同于高级学位，申请人必须拥有单一学位，该学位是“外国等效学位”，相当于美国学士学位（加上该专业五年渐进式经验）。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认定需要四年教育。参见 Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。《法案》或法规中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（加上该专业五年渐进式经验）的资格，根据《法案》第 203(b)(2) 条作为持有高级学位的专业人士类别获得资格。8

C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 要求提供官方学术记录，显示该非公民拥有美国学士学位或外国等效学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示该非公民在该专业拥有至少五年渐进式学士后经验。

申请人就其教育提出了一系列令人困惑的主张，使其是否符合持有高级学位的专业人士资格存在重大不确定性。如前所述，申请人强调其从_____获得的文凭，授予其“工业生产管理技术专家”称号。然而，申请人的简历反映该文凭于 2007 年 12 月授予，而文凭本身显示其于 2018 年 1 月签发。同样，同一教育机构于 2015 年 3 月出具的“结业证书”表明申请人尚未在 2007 年完成该文凭的要求，其中可疑地写道“该学生将适时毕业”。

申请人还在上诉中强调其于 2008 年 12 月在 I_____I 获得了“项目管理”MBA。然而，申请人为支持申请而提出的主张完全没有提及其在 2008 年获得 MBA，I_____I 于 2021 年提供的专家意见中也没有讨论这一点。同样值得注意的是，申请人没有提供任何支持性文件，例如学位和成绩单，以证实其声称的 MBA，而且其在完成所声称的_____文凭仅一年后就获得该学位也值得怀疑，特别是因为该文凭似乎是在 2018 年而非所声称的 2007 年授予的。此外，如果申请人从 I_____I 获得的学位是在 2018 年授予的（如文凭所示），而申请是在 2021 年 11 月提交的，即该文凭明显签发仅三年后，我们无法确定其在该文凭签发后是否获得了该专业五年渐进式学士后经验。同上。

总之，申请人关于其声称教育的主张和证据之间存在差异，使其是否获得高级学位或同等学历存在重大不确定性。申请人必须通过独立、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。其在本案中未这样做。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。同上。

在拒绝申请时，审理主任指出申请人提交的工业生产管理文凭不足以证明其获得了相当于美国学士学位的外国等效学位。如前所述，审理主任指出 EDGE 反映所主张的学位表明是“技术专家称号”文凭，仅在两到三年大学学习后授予，而非巴西大学“Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel”学位或相当于美国四年学士学位所需的四到五年项目。申请人在上诉中未对该学位等效性提出错误主张。

事实上，申请人未能充分证明其获得了相当于美国学士学位的外国等效学位。首先，申请人主张其获得了相当于 MBA 的外国等效学位，但未提供任何支持性文件证实其被授予该学位。此外，其主张其学术经历加上 13 年相关专业经验相当于美国工业生产管理学士学位。此外，在

上诉中，申请人指出 I_____I 的专家意见，称申请人的学术资格“ 相当于美国 2 年本科项目——制造运营专业 [原文如此]。 ”申请人的主张，包括上诉中的主张，并未表明其曾获得高于学士学位的学术或专业学位或外国等效学位，或相当于美国四年学士学位加上其专业五年渐进式学士后经验的外国等效学位。鉴于上述理由，申请人未能充分证明其符合持有高级学位的专业人士资格。

III. 结论

申请人未能证明其符合作为高等学位专业人士或具备特殊才能的个人而适用基础EB-2分类的资格。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人就其依据Dhanasar框架申请国家利益豁免资格所提出的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定并非必要的问题作出“ 纯属咨询性的认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。
基于上述理由，上诉将被驳回。

裁定：上诉被驳回。