JAN032024_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：29241595 日期：2024年1月3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）

申请人是一名财务经理，寻求以持有高级学位的专业人士或具有特殊才能的个人身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。他还寻求对附属于EB-2移民分类的工作邀请要求给予国家利益豁免。参见本法第203(b)(2)(B)(i)条。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定尽管申请人已证明其作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类的资格，但记录未能证明其符合国家利益豁免的资格，且在其他方面作为自由裁量事项值得给予该豁免。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进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将撤回审理主任的决定，并将此事发回，以便按照以下分析作出新的决定。

I. 法律

为证明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作为在科学、艺术或商业方面具有特殊才能的个人。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

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在该专业领域五年的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊才能是指在科学、艺术或商业方面显著高于通常所遇水平的专业程度。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。

满足至少三项标准，但仅此本身并不确立该分类的资格。如果申请人做到了这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1

如果申请人证明其符合 underlying EB-2 分类的资格，则其必须随后证明其值得作为自由裁量事项获得对工作邀请要求的豁免，即符合“ 国家利益 ”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“ 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）可以作为自由裁量事项3授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. EB-2 分类

申请人主张其有资格作为持有高级学位的专业人士和作为具有特殊才能的个人获得EB-2移民分类。

A. 高级学位专业人士

在否决申请的决定中，审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格。基于以下所述理由，本办公室撤回审理主任的认定。

申请人提交了以下与其教育相关的证据：

- “ Latu Sensu ”专业研究生学习的成绩单和完成证书[MBA in Strategic Business Management，. ...I_____，于2015年7月授予。
- 市场营销管理技术专家（Title of Technologist）学位的成绩单和文凭，I_____l 于2011年4月授予。

- 由 United States Credential Evaluations 出具的教育评估，表明申请人的技术专家学位等同于两年的管理学本科学习，且其“ 具有足够的专业培训和工作经验年限，等同于……市场营销和管理方面的大学课程。 ”

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以证明其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS 此前已确认这一两步骤审理方法在特殊才能个人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 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本质上属于自由裁量性质）。

该证据不支持审理主任的结论，即申请人拥有高于学士学位的外国同等学位，或拥有美国学士学位的外国同等学位加上在同一专业领域五年的渐进工作经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义“ 高级学位 ”）。

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），lato sensu 课程证书并不必然是完成研究生学位课程的证据。4 该数据库指出，lato sensu 或“ 广义 ”研究生课程“ 通向专业证书，而非研究生学位；可能授予研究生学分。 ”5 该数据库将此与 stricto sensu 或“ 严格意义 ”研究生课程相对照，后者确实通向研究生学位。6 尽管申请人提交了对其学术证书的评估，但评估人并未具体讨论其 lato sensu MBA 证书，未讨论巴西 lato sensu 与 stricto sensu 课程之间的区别，也未说明该 lato sensu 课程证书应被视为等同于美国高级学位。因此，本办公室认定申请人未能证明其 MBA 证书等同于高于学士学位的学术或专业学位。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

EDGE 数据库提供的信息还表明，巴西的“ 技术专家（title of technologist） ”是在完成两至三年大学学习后授予的。这与评估人的认定一致，因为评估人并未认定该技术专家学位本身即为学士学位的外国同等学位。不具备至少美国学士学位或外国同等学位的个人不符合高级学位专业人士分类的资格。高级学位的条例定义要求至少学士学位或外国同等学位，不允许较低学位和/或经验的组合。因此，审理主任关于申请人有资格被分类为持有高级学位的专业人士的认定被撤回。

B. 特殊才能

申请人另主张其有资格被分类为具有特殊才能的个人。记录显示，申请人在提交时提交了与 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F) 六类证据中五类相关的证据。审理主任在补件通知（RFE）或最终决定中均未处理该证据或申请人作为具有特殊才能的个人获得EB-2分类的资格。

本办公室已审查记录并认定，按目前构成，该记录不足以证明申请人满足该分类的初始证据要求。例如，尽管申请人主张其根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 拥有10年相关全职工作经验，但其未提供“ 由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据 ”。

4 我们认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。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-l 0072. 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)。
5 更多信息见https://www.aacrao.org/edge/country/glossary/brazil。
6 同上。

雇主”来支持这一主张；相反，他依赖了一位自称自2005年以来一直担任其会计师的个人的信函。申请人提供了其2012年至2014年年收入的证据，但他未提供证据证明其服务所获报酬如何表明其相对于同一领域其他工作者具有所主张的特殊才能，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。此外，尽管申请人提供了其财务规划协会（FPA）会员资格的证据，但他未提供关于FPA的任何信息，也未提供证据证明其属于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)所要求的“专业协会”。

这些以及与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)要求相关的其他证据缺陷，未在审理主任于2022年11月4日签发的补证通知（RFE）中予以处理，因此申请人没有机会予以回应。因此，我们将此事项发回审理主任，以进一步评估申请人作为特殊才能个人是否符合EB-2分类资格，以及基于下文所述的其他理由。

III. 国家利益豁免

审理主任认定，申请人未能证明其满足Matter of Dhanasar所确立分析框架中规定的三项要件中的任何一项。7在上诉中，申请人主张，审理主任对其申请国家利益豁免资格的分析包含大量事实和法律错误，且未充分解释为何其提供的证据不足以满足其举证责任。

在处理Dhanasar框架的第一项要件时，审理主任错误地观察到申请人“打算担任会计助理”，错误地将申请人拟从事的领域称为“品牌战略”，并认定申请人“未提供拟从事事业的详细描述”。审理主任观察到，“在申请书中，你从未在任何地方描述你的拟从事事业是什么，除了担任会计助理。”据此，审理主任得出结论，申请人未能满足其举证责任以证明其拟从事事业具有国家重要性；该决定未就申请人是否证明拟从事事业具有实质价值作出认定。

审理主任关于申请人打算在“品牌战略”领域担任“会计助理”的认定与记录中的证据相矛盾，申请人在其中一贯表明其打算担任财务经理。这一反复出现的错误表明，审理主任可能引用了为无关申请提交的证据。此外，审理主任关于申请人未描述其拟从事事业的结论，未处理其职业计划及其对拟从事事业及其国家重要性的描述。审理主任也未处理与Dhanasar框架第一项要件相关的其他已提交证据，其中包括一封专家意见信。该决定还提及2022年11月22日签发的一份补证通知（RFE），据称审理主任在其中“寻求申请人拟从事事业的进一步文件”。本案中的RFE于2022年11月4日签发，且并未

7 审理主任还观察到，申请人未按要求提交永久劳工证中针对雇员的部分（无论是ETA 750B表还是ETA 9089表）。见8 C.F.R. § 204.5(k)(4)(ii)；一般见6 USCIS政策手册F.5(O)，https://www.uscis.gov/policy-manual。然而，记录显示申请人在提交时已提交了填写完整的ETA 750B表。

实际上请求任何与拟从事事业或Dhanasar框架第一项要件相关的额外证据。

关于Dhanasar框架的第三项要件，审理主任再次提及申请人“作为会计助理的未来事业”，认定其“未能证明，总体权衡之下，豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证要求将有利于美国”。审理主任的决定陈述了法律及进行第三项要件权衡分析时的相关考量因素。然而，审理主任未充分指明或讨论其在权衡这些考量因素时所衡量的证据，也未实质性地处理申请人关于其在第三项要件下资格的具体主张。审理主任对Dhanasar框架第二项要件的分析同样缺乏对申请人证据的具体讨论。

总体而言，所指出的错误，特别是对申请人拟从事事业性质的错误提及，以及对记录中具体证据缺乏讨论，使得无法明确审理主任是否充分分析了申请人提交的证据并仅基于该证据作出决定。审理人员必须解释拒绝签证申请的具体理由。见8 C.F.R. § 103.3(a)(i)。该解释应足以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并使我们有机会进行有意义的 appellate review。见，例如，Matter of M-P-，20 I&N Dec. 786（BIA 1994）（认定决定必须充分解释拒绝动议的理由，以使答辩人有有意义的机会在上诉中对裁定提出质疑）。

由于审理主任未充分解释认定申请人在Dhanasar框架下不符合资格的理由，我们将撤销该决定。发回后，审理主任应审查整个记录，考虑申请人是否充分指明了其拟从事事业，以及其是否已证明符合Dhanasar框架三项要件中每一项的资格。

IV. 结论

此事项将发回审理主任，以裁定申请人是否已证明符合作为特殊才能个人的基础EB-2分类资格以及国家利益豁免资格。审理主任可在签发新决定之前，请求其认为与新裁定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定予以撤销。此事项发回，以作出与上述分析一致的新决定。