JAN122024_02B5203 · 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：29227059 日期：2024年1月12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）

申请人是一名总经理兼运营经理，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，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）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，认定记录未能证明申请人的事业将具有实质性价值或国家重要性、她处于有利地位以推进拟议事业，或者权衡之下，行使自由裁量权豁免职位offer要求将有利于美国。申请人就该决定提出上诉。经审查，我们认定记录未能证明申请人符合 underlying EB-2签证分类的资格。由于该问题未经审理主任充分处理，我们将案件发回重审以作出新决定。审理主任随后第二次否决了申请，认定记录未能证明申请人符合EB-2签证分类或国家利益豁免的资格。该事项再次因上诉而提交至本办公室。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)。我们对本事项中的问题进行de novo审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经de novo审查，我们将驳回上诉。

A. 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。如果申请人证明其符合 underlying EB-2分类的资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权豁免“ 国家利益 ”中的职位offer要求。本法第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 (AAO 2016) 提供了审理国家利益申请的框架。Dhanasar

指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项[1]，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质性价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

A. 申请人的教育资历

上诉中的第一个问题是申请人是否符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。[2] “ 高级学位 ”一词在8 C.F.R. § 204.5(k)(2)中定义如下：

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……

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)-(B)的条例规定，高级学位专业人士的申请必须附有官方学术记录，显示该非公民拥有美国高级学位或外国同等学位，或附有官方学术记录显示该非公民拥有美国学士学位或外国同等学位，并附有雇主信函证明专业领域所需的五年渐进工作经验。

申请人提供了以下教育资历的文凭、学业成绩单和同等学历评估：

- 时装学位，来自[已隐去]（2001-2004年）；以及
- 证书，来自[已隐去]（2006-2007年）。

根据A-W-撰写的教育与经验评估，申请人的时装学位等同于美国学士学位，其教学证书等同于美国硕士学位。A-W-进一步指出，申请人的教育和工作经验组合等同于美国工商管理硕士学位。在否决案件时，审理主任认定申请人未在其商业管理领域拥有学士学位，也未提交证明其商业管理专业五年学士后渐进工作经验的证据，因此不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)下高级学位专业人士的资格。[3]

[1] USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力人士情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

[2] 申请人最初声称她 also 符合作为商业领域特殊能力人士的EB-2签证资格。然而，她在上诉中未提及该主张，因此我们认为该问题已被放弃。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)）。

[3] 审理主任的否决还指出，受益人不符合高级学位专业人士的资格，因为她

在上诉中，申请人称审理主任“完全无视”了A-W-的学术评估[4]，而该评估连同其就业证明信函确立了其声称的工作经验。根据上诉书面论证意见，申请人符合高级学位专业人士的资格，因为她“已获得设计领域等同于高级学位的学历”，拥有“来自[已隐去]的教育应用于艺术高级学位”，并持有商业房地产执照以及专业食品经理和个人造型师认证。

首先，我们注意到只有官方学术记录和就业证明信函才能确立非公民的高级学位分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)-(B)。申请人的各种执照虽与其申请的国家利益豁免部分相关，但不适用于其作为高级学位专业人士的分类资格。[5] 其次，虽然我们可以将申请人提交的专家意见信函用作咨询性证词，但我们负责对所求福利的资格作出最终裁定。因此，当意见信函与记录中的其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予其较低权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。在本案中，A-W-的信函与申请人的教育记录不一致。

首先，如我们此前的发回重审决定所述，A-W-称申请人的教学课程证书是巴西“教育硕士学位”。根据全球教育电子数据库（EDGE）[6]——一个关于外国教育同等学历的在线资源——巴西硕士级别的资历名称为“Mestrado Profissional”、“Titulo de Mestre”、“Grau de Mestre”或“Diploma de Mestrado”。这些名称未出现在申请人来自[已隐去]的文凭或成绩单上，也没有其他迹象表明她完成了巴西硕士项目。

当证据存在差异时，申请人负有责任以独立、客观的证据解决这些差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。申请人未回应我们此前

并不拥有其管理领域的学位。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(1)-(3) 的规定并未表明非公民的合格学位必须在其所属领域内。

4 经审查，我们同意审理主任的决定仅顺带提及了学术评估，并未充分处理其主张。然而，我们此前的发回重审决定审查了该评估及其缺陷，并解释了为何我们不会赋予其证据权重。申请人已注意到学术评估中的缺陷，但未补充记录，也未处理我们此前决定中解释的关切，我们在此重申并详述如下。因此，审查该评估的内容不会导致不同的结果。审理主任被指控的错误至多是 harmless（无害的），为效率起见，我们不会第二次发回重审本案。参见 generally Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. at 350 n.5（引用 Japarkulova v. Holder, 615 F.3d 696, 701 (6th Cir. 2010)（指出当没有“理由相信……发回重审可能导致不同结果”时，错误是无害的（引文省略））））。

5 我们进一步注意到，申请人的房地产销售助理执照自2019年起已无效，远早于2023年提交本上诉之时。Fla. Dep't. of Bus. & Prof'l Regulation, Licensing Portal - License Search, https://www.myfloridalicense.com/wl11.asp?mode=0&STD=（最后访问于2023年12月15日，并纳入记录）。申请人未解释该执照或其其他执照与其商业管理领域的相关性。

6 EDGE 由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建。AACRAO 是一个非营利性、自愿性协会，拥有来自40多个国家的11,000多名专业人士。参见 AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are；另参见 Viraj, LLC, v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将 EDGE 描述为“一个受尊重的信息来源”）。

就 A-W- 的评估所指出的问题。因此，如前所述，我们不会赋予该评估任何证据权重。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。

此外，除本案此前的决定外，我们注意到申请人的学士学位记录存在关切。根据 EDGE，巴西的 Titulo de Bacharel 学位在完成三至五年学习后授予。三年制学位仅相当于美国的三年大学学习，而四年或五年制学位则代表与美国学士学位相当的教育水平。7 在此，申请人的学士学位成绩单显示的学习项目持续时间为2001年至2004年。然而，成绩单还表明她在2002年第一学期未修任何课程，并且未注明2001年至2002年所修课程的任何成绩。虽然申请人2003年和2004年有成绩的课程状态为“ APR ”，即“ aprovado ”，但无成绩的课程状态为“ DISP ”，即 dispensado。根据 EDGE，在巴西教育文件中，“ aprovado ”意为“ 通过 ”，而“ dispensado ”意为“ 豁免、免修 ”。8 成绩单或申请记录的其他部分均未表明申请人为何被豁免三个学期的课程，或其学习课程是否实际持续了四年。该评估未提及此问题，仅列出申请人所修课程，并称她完成了相当于美国学士学位的四年制学习课程。基于这一额外理由，A-W- 的评估与记录中的证据不符，我们不会接受其结论。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. at 795。

如上所述，申请人未提交官方学术记录，证明她拥有相当于美国高级学位的外国学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。此外，申请人的学士学位成绩单及支持材料未解释为何她在四年制学习课程中仅获得两年成绩，这引发了对她是否拥有相当于美国学士学位的外国学位的疑问。由于申请人未事先收到关于其学士学位记录关切的通知，我们讨论此问题，以便申请人可在本事项的未来提交中处理这些关切。8 C.F.R. § 103.2(b)(16)(i)。然而，我们注意到，无论申请人是否拥有合格学士学位，她均未提交证据证明她拥有 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B) 所要求的、在其专业领域内五年渐进式学士后工作经验，以显示 EB-2 资格。

B. 申请人的工作经验

根据 8 C.F.R. § 204.5(g)(1)，关于合格工作经验的证据应以现任或前任雇主的信函形式提供，信中应包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对申请人职责的具体描述。若此类证据无法获得，则将考虑与合格工作经验相关的其他文件。在其初始的美国劳工部 Form ETA-750《外国人就业证明申请》中，申请人陈述其拥有以下合格全职工作经验：

7 AACRAO, Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel (Title of Bachelor), https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/brazil/titulo-de-bacharel-grau-de-bacharel-(title-of-bachelor)（最后访问于2023年12月15日，并纳入记录）。
8 AACRAO, Brazil Grading Scales, https://www.aacrao.org/edge/country/grading/brazil（最后访问于2023年12月15日，并纳入记录）。

• 采购与商品经理，~---------~（2017年3月至今）；以及
• 创意总经理，（2009年1月至2017年3月）。~----------~
在其2019年10月对审理主任首次补件要求的回复中，申请人提交了第二份 Form ETA-750，陈述以下工作经验：

• 旅游零售采购与商品经理（2017年11月至今）；
• 旅游零售采购员（2017年3月至2017年11月）；以及
• 创意总经理，._____。（2009年1月至2016年8月）。9

为证明其工作经验，申请人提供了会计师 J-C-P-B- 的一封信，称申请人受雇于 I 担任总经理，自2009年8月至2017年8月，并称她于2015年7月至2016年8月“ 异地 ”工作。该信并非来自 I I，且未陈述申请人的职责，因此不符合 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求。
我们进一步注意到，尽管申请人将其在 I 的职位描述为活动策划与装饰，但该信称 I 是“ 工程与建筑公司 ~_____的商业名称 ”。当证据存在不一致时，申请人有责任以独立、客观的证据解决这些不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。记录中不包含证明 I 业务性质或申请人在该处职责的独立、可靠证据。虽然审理主任未提及此问题，但申请人应准备在本事项的任何未来提交中处理该问题。
D 于2019年10月11日的信函称申请人于2017年3月21日开始在该处工作，包含关于撰写人的所需信息，并描述了申请人作为旅游零售采购与商品经理的职责，但未详述其作为旅游零售采购员的初始职位。因此，申请人在2017年3月至11月期间担任的采购员职位是否属于商业管理领域并不明显。D 于2019年9月的第二封信称申请人最初被聘为“ 采购经理 ”，并于2018年4月晋升；这似乎指的是未在 Form ETA-750 中提及的第二次晋升。由于资格必须在提交时证明，申请人仅可基于其在2018年3月16日申请提交日期之前获得的工作经验符合资格。若采购员职位属于申请人领域，则这些材料仅涉及略少于一年的相关工作经验。

申请人还提交了关于两个她未列入其 Form ETA-750 的职位的信函。首先，我们注意到，申请人在伪证处罚下签署的 Form ETA-750 指示填写人“ 列出与外国人寻求的职业相关的任何其他工作

9 尽管审理主任在第二次拒绝中未处理，我们注意到申请人未解释她为其在 I 工作时间给出的不同结束日期。她也未说明为何其初始 ETA-750 称她在 D 的整个期间均受雇为采购经理，而第二份则表明她被聘为采购员，后晋升为采购经理。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。

证明……”。10 尽管有两次机会，申请人未在其 Form ETA-750 中将这两个职位记录为合格经验。记录中不包含解决此差异的证据。Matter of Ho, 19 I&N Dec. at 591-92。此外，基于以下理由，所提供的信函不符合 8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的要求，因此不能证明申请人的合格工作经验。

C-F-的函件称，申请人曾在_____“ 教授夏季时装课程 ”，
c=]。然而，申请人的专业领域是工商管理，而非教学，因此这些函件不能证明相关工作经验。同上。
A-L-的函件称，申请人自2005年至2009年在I___一家巴西教育机构担任“ 服务提供者 ”。A-~其头衔为“ 独立顾问 ”，并且虽然她称自己在l___J管理申请人，但没有迹象表明A-L-是代表雇佣实体撰写该函件的，例如使用组织信笺。
8 C.F.R. § 204.5(g)(1)规定，经验证明函须来自相关雇主，除非申请人证明此类证据无法获得。A-L-的函件不符合这一要求。
同上。此外，A-L-称申请人是一名时装讲师，这不是工商管理领域的工作经验。虽然A-L-称申请人最终“ 成为___咨询团队的成员 ”，但她未说明此事发生于何时，并且申请人I___I公司
如何在其符合条件的企业管理职责与作为课堂教师的不符合条件职责之间分配时间并不明显。因此，我们无法认定该函件证明了申请人在其工商管理专业领域的工作经验。

申请人仅提供了雇佣函件，至多证明其在自身专业领域拥有略少于一年的学士后工作经验。因此，她不符合通过学士学位加五年学士后工作经验组合而成为高级学位专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)(i)(B)。此外，如上所述，她未提供表明其拥有符合条件的高级学位的官方学术记录。8 C.F.R.
§ 204.5(k)(2)(i)(A)。因此，她不符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

III. 结论

由于申请人不符合EB-2分类资格已足以决定本案，我们无需触及她是否在行使自由裁量权时符合职位邀请要求豁免资格的问题，并在此予以保留。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；see also Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能另行履行其举证责任的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。申请将继续被拒。

10 See also 8 C.F.R. § 103.2(a)(1)（将表格说明纳入要求提交该表格的法规中）。

裁定：上诉被驳回。

7