JUL082024_13B5203 · 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：31111590 日期：2024年7月8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）

申请人是一名房地产投资顾问，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（job offer requirement）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驳回了该申请，认定记录未能证明拟议事业具有国家重要性，也未能证明豁免工作要求（job offer）和劳工证的要求将有利于美国。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，须以优势证据标准证明其资格。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（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

I. 法律

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逐步提升的经验，等同于硕士学位。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则还必须证明其值得“ 在国家利益下 ”对工作要求（job offer requirement）行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未界定“ 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分析框架。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：

1 另见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求（job offer requirement）将有利于美国。

II. 高级学位

申请人主张，其凭借据称等同于美国法学博士（Juris Doctor）学位的外国教育，符合高级学位专业人士分类的资格，依据为 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。审理主任认定申请人是持有高级学位的专业人士。经审查记录，本办公室不同意审理主任的认定。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包含证据，证明申请人拥有“ 高于学士学位的美国学术或专业学位，或外国同等学位 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。为证明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]n official academic record showing that the [individual] has a United States advanced degree or a foreign equivalent degree. ” 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。

申请人于1993年毕业于，获得法律执业学士学位（Titulo de Licenciado en Derecho）。所提交的成绩单显示申请人完成了四年半的学习。他还提交了来自 I I（Silvergate Evaluations 的高级评估员）对其学历记录的评估。该评估称申请人的法律执业学士学位（Titulo de Licenciado en Derecho）等同于美国法学博士（Juris Doctor）学位。作为自由裁量事项，本办公室可将申请人提交的意见陈述作为参考意见使用。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，如果意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存在疑问，本办公室将不予采纳或给予较低权重。Id. 本办公室最终负责就个人是否符合所寻求利益的资格作出最终裁定；提交专家意见函并非资格的推定证据。Id. 该评估员部分基于其对全球教育电子数据库（Electronic Database for Global Education，EDGE）2 的审查进行分析，该数据库是一个关于外国教育等效性的在线资源。该评估称，根据 EDGE，申请人的学位“ 代表所达到的教育水平相当于美国的第一专业学位……即法学博士（Juris Doctor） ”。经审查，本办公室不同意申请人所提供的评估。

本办公室审查了 EDGE。它不支持评估员的陈述。根据 EDGE，法律执业学士（Licenciado en Derecho，Licentiate in Law）“ 在完成4年、4年半或5年大学法律学习课程后授予 ”，并且“ 代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位 ”。因此，尽管本办公室同意申请人可以证明其拥有学士学位，但记录缺乏证据证明申请人已获得学士学位并

第三，在一份未公布的决定中）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。
2 EDGE 由美国大学注册与招生官员协会（American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers，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14,000多名专业人士。见 AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are。

以及符合高级学位专业人士资格所需的高级学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将“ 高级学位 ”一词界定为“ 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 ”）。

本办公室注意到，由于申请人已证明其拥有等同于学士学位的学历，如果他能证明在该专业领域至少有五年逐步提升的经验，他仍可符合高级学位专业人士的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。该证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，并且必须包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对个人所履行职责的具体描述。尽管申请人提交了数封前雇主的就业证明信，但没有一封完全符合要求，因此不足以证明五年的经验。

鉴于上述情况，本办公室不同意审理主任关于申请人已依据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i) 证明其为高级学位专业人士的结论。尽管如此，由于申请人未就这些问题获得通知，这不构成本办公室驳回上诉的依据。申请人必须在任何进一步提交的文件中处理并解决此问题。

III. 国家利益豁免

有待确定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作要求（job offer）从而豁免劳工证的要求将符合国家利益。基于下述理由，本办公室同意审理主任的意见，即申请人未能充分证明其拟议事业在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的国家重要性。

A. 实质价值与国家重要性

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

关于其在 Dhanasar 第一项要件下符合资格的主张，申请人的拟议事业陈述_____随初始申请提交，称其打算建立一个“ 平台、应用程序，向拉丁美洲的个人投资者链接美国住宅、多户住宅、商业和工业房地产中的商业机会 ”。申请人将担任该公司的主要顾问。根据申请人的商业计划，投资者和房地产开发商将使用该公司的网站相互寻找并建立商业关系。该公司随后将通过在美国进行投资的财务、法律和行政流程为投资者提供辅导和支持。

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，本办公室聚焦于“ 外籍人士拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。在 Dhanasar 中，本办公室进一步指出，“ 我们寻找 ”拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ [a]n undertaking

可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。”同上。我们还指出，“一项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济影响的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。”同上，第890页。为评估申请人拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作潜在预期影响的证据。在Dhanasar案中，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。26 I&N Dec. 第893页。

在此，申请人未描述其通过数字平台为美国房地产领域的外国投资者提供咨询的业务将如何超越其将协助的个别客户而对领域产生更广泛影响。上诉书面论证意见主张，其拟议事业具有国家重要性，因为它“将代表拉丁美洲企业促进对美外国投资”。然而，该陈述未解释公司促进外国投资的目标将如何以国家重要性层面影响房地产领域。该书面论证意见进一步主张，由于该事业涉及技术和数字化，而这些都是美国政府倡议和监管的主题，该事业具有国家重要性。该论点忽视了Dhanasar案的要求。决定一项事业国家重要性的不是领域的重要性，而是特定事业将如何以与国家重要性相称的层面影响该领域。见Dhanasar，26 I&N Dec. 第889页。

所提交的记录也未为其论点提供充分支持。3 申请人提交了关于美国房地产、技术、美国劳动力短缺和外国投资的文章和报告。虽然这些文章和报告涉及其重大价值，但它们未涉及申请人的具体拟议事业，也未涉及该事业将如何以涉及国家重要性的方式在房地产领域产生广泛影响。4

此外，他未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的显著潜力，或 otherwise 为我国带来重大积极经济影响。一项具有雇用美国工人显著潜力或具有其他重大积极经济影响的事业，特别是在经济萧条地区，可能具有国家重要性。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

然而，在此，申请人未证明其业务将具有国家重要性的影响。即使我们假定申请人商业计划中的所有预测均准确，仍缺乏证据证明该具体事业的影响将具有国家重要性。商业计划称，拟议事业将“为国家的吸引

3 虽然我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。我们注意到，来自 的意向书以及题为“理解我国住房短缺”的文章是在申请提交之后产生的。申请人必须在提交申请时满足申请的所有资格要求。8 C.F.R. § 103.2(b)(1), (12)。

4 申请人还提交了前同事和伙伴的推荐信、教育证书、就业证明信以及记录其工作经历和成就的各种证据。然而，申请人未解释该证据与国家重要性有何关联，因为它指向的是申请人过去的成就和经历，而非该具体事业在房地产领域的潜在影响。一般而言，这类证据更适合在第二项要件中用于确定申请人是否处于推进拟议事业的有利地位。Dhanasar，26 I&N Dec. 第890页。

外国投资 ” 和 “ 提高[申请人]客户投资活动的成功率，最终从长远上支持美国企业 ” 作出贡献。然而，申请人未提供文件支持这些概括性陈述，即其咨询服务将带来国家重要性层面的重大经济增长。申请人的商业计划预计，申请人的公司将在第五年达到10名员工总数，员工费用将从第一年的164,500美元增加到第五年的621,284美元。他还预计第一年销售额为285,000美元，第五年增加到1,310,000美元。然而，记录缺乏证据证明所声称的预测将带来国家重要性层面的重大经济增长。它未说明如商业计划所预测的那样创造10个工作岗位并产生所声称的销售数字将如何对国家重要性层面产生重大积极经济影响。商业计划未包含其预计来自客户的外国直接投资的数字。申请人必须以相关、有证明力和可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。因此，申请人未提供充分信息和证据证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。据此，记录未充分证明申请人的拟议事业具有国家重要性。

正如Dhanasar案认定课堂教师拟议事业因不会更广泛影响领域而不具有国家重要性，我们认定记录未证明申请人的拟议事业将充分超越其客户而更广泛影响地区或国家。26 I&N Dec. 第893页。他未证明申请人事业所产生的地区或国家经济利益将达到Dhanasar案所设想的 “ 重大积极经济影响 ” 水平。同上，第890页。

据此，我们认定记录未证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，且申请人未证明其有资格获得国家利益豁免。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关于Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出 “ 法院和机构无需对结果所不必决定的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)（在申请人 otherwise 不符合资格时拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未证明有资格或 otherwise 在自由裁量权上应获得国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。