JUL182023_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：2692944 7 日期：WLY 18, 2023

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）

申请人是一名销售和营销领域的企业家，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，以及附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。见《移民和国籍法》（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拒绝了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士的分类资格，但他未能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。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。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，他们必须随后证明其值得“在国家利益”下酌情豁免工作邀请要求。该法第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, 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）可作为酌情事项1，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

1 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于酌情性质）。

- 拟议事业既具有实质性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. 分析

在下面的讨论中，本办公室将首先处理申请人是否符合 EB-2 签证分类的资格，然后确定其是否值得国家利益豁免工作邀请要求。

A. EB-2 签证分类

审理主任认定申请人符合作为高级学位专业人士的 EB-2 签证分类资格。然而，基于下述理由，目前构成的记录不支持该认定。

记录包括申请人文凭证书的副本，显示其在巴西的 Universidadel 获得了“ Titulo de Bacharel (A) EM Comunicacao Social ”。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）：2

3年制 Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel 代表所达到的教育水平相当于美国的3年大学学习。可按课程逐门授予学分。4年或5年制 Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel 代表所达到的教育水平相当于美国的学士学位。

在本案中，尽管申请人提供了成绩单和一份“ 教育与职业经历评估 ”（评估），表明其于1998年被授予学位，但这些文件并未证明其毕业于四年制项目。此外，记录包括反映申请人在上述大学就读的不一致成绩单。即，在与此前提交的申请（该申请同样为符合 EB-2 移民分类和国家利益豁免的资格而提交）相关的情况下，申请人提供了一份成绩单，显示其在巴西的 Universidadel 获得了177个学分。3 然而，随当前申请提交的另一份成绩单反映了申请人在该机构的就读情况，但显示申请人获得了190个学分。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这一不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。在未解决该问题的情况下，本办公室无法确定所提交成绩单的准确性，以及申请人是否完成了相当于美国学士学位的四年制学位项目，若与专业领域五年渐进式经验相结合，可能等同于高级学位。

2 本办公室认为 EDGE 是关于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-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)。

3 此前的申请（收据编号为[已隐去]）于2018年12月提交，并于2021年4月被拒绝。[已隐去]

鉴于上述缺陷，本办公室不同意并撤回审理主任关于申请人符合作为高级学位专业人士的 EB-2 签证分类资格的认定。该问题必须在任何进一步提交中予以解决。

B. 国家利益豁免

尽管存在申请人是否符合 EB-2 签证分类资格的问题，审理主任决定中所指出的理由对本上诉具有决定性。审理主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明：(1) 其拟议事业符合国家重要性标准，(2) 其处于有利地位以推进其事业，或 (3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。因此，有待确定的剩余问题是申请人是否已证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。基于下述理由，本办公室认定申请人未能根据 Dhanasar 分析框架的第一项充分证明其拟议事业的国家重要性。

在一封支持性说明信中，申请人表示其拟议事业是发展和扩展自己的公司[已隐去]，该公司将“ 作为一站式服务平台，将捐赠者与社会事业联系起来，从而帮助非营利组织发展和改进其营销和筹款策略。 ”4 申请人主张，帮助非营利组织扩大其获得资本、资金、赠款和捐赠基金的渠道，将使这些组织能够提供更多样化的服务并产生更大的社会影响。申请人还强调了“ 创业及相关投资为美国带来的巨大积极和涟漪经济效应[原文如此] ”的重要性。

支持性证据包括公司的商业计划，其中包含行业和市场分析、关于公司及其服务的信息、财务预测和预估、营销策略、对申请人工作经历的讨论，以及关于将组成顾问委员会的公司高级管理人员的信 息。关于未来人员配置，商业计划预计公司将在第一年雇用10名人员，第二年18名，第三年26名，第四年34名，第五年42名。然而，该计划未详细阐述这些预测，也未提供支持额外雇员需求的证据。此外，尽管该计划提供了第一年535,324美元、第二年1,094,226美元、第三年1,706,954美元、第四年2,232,171美元和第五年2,757,387美元的收入预测，但未充分解释这些预测是如何计算的。

记录还包括关于美国非营利部门增长以及该部门内组织所涵盖领域广泛性等主题的一般信息和文章。它还包括外国直接投资在美国的好处、移民创业和美国移民法律与政策，以及移民作为 COVID-19 大流行后经济增长的贡献者、数字技术和运营创新对公司运营的影响、全球熟练劳动力短缺以及高技能

4 记录显示[已隐去]成立于2021年3月。然而，记录中没有任何证据表明申请人已在其主要住所之外获得用于运营的实体场所，或表明其已在商业计划所预测的人员和财务目标方面取得进展。

移民对美国经济。其他文章一般论述创业在美国创造就业和经济发展中的作用。因此，记录支持审理主任的认定，即申请人拟议的事业具有实质性价值。

然而，尽管该事业具有实质性价值，申请人并未证明其事业达到国家重要性的水平。在驳回申请时，审理主任指出，在讨论国家重要性问题时，我们关注的是拟议的事业，而不是该事业所属的行业或职业。在将这一方法适用于本案事实，并考虑该事业拟议位于佛罗里达州以及其运营第五年可雇用42名美国工人的潜力后，审理主任认定，记录缺乏充分证据表明该事业将位于经济萧条地区，或其雇用42名工人将为该地区带来实质性积极经济影响。相反，审理主任认定，该事业的影响将仅限于申请人及其潜在商业伙伴和客户，并指出记录未证明申请人的事业将对国家或全球范围产生广泛影响，或将在广泛层面上增进社会福利或文化丰富。总之，审理主任得出结论，申请人的事业不会达到与国家重要性相一致的影响水平。

在上诉中，申请人指出其25年的工作经验，并主张审理主任未充分考虑其简历和商业计划，这些材料概述了其“ 在事业领域的丰富经验 ”以及其“ 资历、专业知识和职业成就 ”。然而，我们注意到，申请人在其领域的技能、知识和经验涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议的事业转移到外籍人士 ”。Id. at 890。此处的问题是，申请人拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

为评估申请人拟议的事业是否满足国家重要性要求，我们查看记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管申请人的陈述反映其意图“ 帮助美国保持竞争力 ”并“ 为美国经济创造收入 ”，但他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的水平。

申请人还提及“ 其职业活动的涟漪效应 ”，主张其事业将“ 贡献税收、为美国工人创造就业，并最终帮助在全国层面上增加美国的资金流动 ”。然而，申请人在其商业计划中提供的人员和收入预测不足以证明将在国家或全球范围内广泛感受到的实质性积极经济影响。此外，申请人未证实商业计划中的增长预测。而且，尽管申请人强调他将在佛罗里达州的小企业管理局（SBA）HUBZone地区设立公司，从而“ 在这些未充分利用的地区为美国工人创造就业，改善美国工人的工资和工作条件，并帮助当地社区为该地区带来投资 ”，但他未表明其事业将参与SBA HUBZone项目，也未提供证据证明其事业将产生实质性积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。

在Dhanasar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。See id. at 893。在此，我们得出结论，记录未显示申请人拟议的事业将充分延伸至其雇员和客户之外，以与国家重要性相称的水平影响非营利商业咨询行业。

由于申请人未证明其拟议的事业具有国家重要性，他无资格根据Dhanasar分析框架获得国家利益豁免。由于申请人必须满足该框架的全部三项要件才有资格获得国家利益豁免，我们保留对以下问题的评估：申请人是否处于良好地位以推进其事业，以及总体而言，豁免EB-2分类的工作邀请要求是否符合国家利益。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定当另一独立问题对上诉具有决定性时，无需分析其他理由）；see also Matter of D-L-S-, 28 I&N Dec. 568, 576-77 n.10 (BIA 2022)（在申请人 otherwise 无资格时，拒绝在上诉中处理替代问题）。

III. 结论

基于上述理由，申请人未证明其有资格作为拥有高级学位的专业人士获得基础EB2分类。此外，他未证明其作为酌情事项有资格获得附属于该分类的工作邀请要求的国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。