JUN252021_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：11109014 日期：2021年6月25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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名首席执行官和企业家，寻求作为科学、艺术或商业领域特殊能力个人的第二优先移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业（proposed endeavor）兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任（Director）驳回了申请，认定申请人不符合基础分类资格。审理主任还认定拟从事的事业缺乏国家重要性，且证据未能确立申请人处于有利地位以推进拟从事的事业。因此，审理主任认定申请人未确立国家利益豁免资格。

此事现因上诉而由本办公室审理。申请人提交了额外证据并重申其资格，主张审理主任未适当权衡和考虑证据。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类资格（着重号为原文所加），即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇专业水平的专长程度。

专业指该法第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入境最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体权衡，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

A. 持有高等学位的专业人士成员的证据标准

审理主任认定申请人不符合持有高等学位的专业人士成员资格。在其初始申请中，申请人提交了其尼日利亚学校I I大学的通知，称其已完成学校所有要求、通过所需考试，并获批授予自2006年11月起生效的法律学士学位。申请人未提交其文凭或成绩单。

审理主任在补件通知（RFE）中指出，为符合持有高等学位的专业人士成员资格，申请人需提交随附的学历评估以确立其外国学位的美国同等学历。该RFE进一步通知申请人，证据未能确立五年学士后逐步提升的就业经验，也未能说明其教育与拟从事事业的关系，该事业在I-140表格上被描述为“首席执行官”和“商业/住房开发商”。

在其RFE回复中，申请人未提供足够文件以解决这些缺陷。在驳回申请的决定中，审理主任指出RFE回复中提供的就业信函未包含申请人的具体就业日期，申请人也未提交其完整学历记录或外国学历同等性评估。

在上诉中，申请人仍未提供其完整学历记录，但提供了一份学历同等性评估，称申请人已获得尼日利亚法律学士学位，且等同于美国法学博士（juris doctor）学位。经审查该学历同等性评估，我们注意到评估人考虑了I I大学注册主任于2018年6月9日签发的成绩单和成绩。然而，记录中无成绩单、成绩或文凭，我们对这些文件的唯一参考来自评估中所列信息。因此，该评估基于不在记录中且无法供我们独立检查和核实的文件。此外，尽管评估列出了申请人的课程、成绩和就读年限，但未充分解释申请人的五年

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

年学位如何等同于美国法学博士学位，后者通常要求四年制学士学位加上三年制法学院学位。我们可酌情使用对个人外国教育的评估作为咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。同上。在此，评估人使用了文件并作出了未获证据充分支持的断言。因此，该评估在本事项中具有很小的证明价值。

上诉时提交的证据包含新的雇主信函，其中一封来自申请人的公司] I 该信函称申请人是该公司的创始人，并自2012年3月起作为董事会成员全职受雇。该信函未证明申请人的经验是逐步递进的，因为其中几乎未讨论申请人的职责和经验。事实上，该信函让申请人自己解释其经验涉及什么内容。尽管申请人声称其公司设有人力资源部门，但该信函并非由该部门出具，而是由另一名董事会成员出具，根据共同的姓氏判断，此人似乎是申请人的亲属。

上诉材料还包含两封来自.___~----~--'的信函，其中一封称申请人自2007年11月至2011年12月"以投资顾问的身份"工作，并"成长为销售经理"。另一封日期为2007年的信函向申请人提供"销售经理/投资顾问"的职位。从这两封信函中，无法明确申请人的工作经验如何是逐步递进的，也无法明确在申请人已于2007年获提供销售经理/投资顾问职位的情况下，他如何"成长为"销售经理这一新职位。申请人还在上诉时称他"从销售经理/投资顾问的职位开始"，这并不表明有任何逐步递进的工作经验。4 此外，由于这些信函未充分描述职责，无法得出结论认为，如果这两个职位不同，该变动是逐步递进性质的，而非平级性质的。5

我们质疑这些信函的可信度，并至少认定它们在证明申请人的工作经验方面缺乏证明价值。总体而言，这些可信度方面的疑虑使我们质疑申请人是否试图通过制造在提交申请时并不存在的证据来弥补记录中的缺陷。申请人必须通过独立、客观的证据来解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能使我们重新评估为支持所请求的移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id.

在其RFE回复中，申请人将其特殊能力领域描述为商业发展和创业。在上诉时，申请人解释称其"合同法背景" I4 然而，在其初始申请中，申请人既未如此陈述，也未在记录中证实这些主张。相比之下，在初始信函中作为董事之一□
~----~ 称申请人担任房地产经纪人。这些不一致的主张加上缺乏具体信息，削弱了这些信函的可信度。
5 应当指出，日期为2007年的信函在质量、年代和性质上似乎与2020年出具的信函相同，两者均无原始签名。墨水、纸张和徽标表明2007年的信函实际上可能是在2020年书写和打印的。两封信函均带有街道名称l 的拼写，该拼写在记录的其他部分显示为l I' 以及i I' 最后，互联网搜索显示该公司的地址与这些信函上所列的地址不同。

指导其从事商业和财产法，这为其在房地产和投资方面的工作提供了依据。在此，申请人未能就其学位与拟议事业之间建立充分的联系。虽然我们没有申请人的学术记录，但我们注意到等效性评估I将申请人列为修读过若干合同课程，但未修读商业、财产/房地产、公司或投资法方面的任何课程。申请人几乎未提供其他证据或解释来建立其教育与所主张的商业发展和创业专长之间的联系。

由于其学术学位和工作经验方面存在证据缺陷，我们认定申请人未能证明其是拥有高级学位的专业人士群体成员。

B. 特殊能力的证据标准

审理主任还认定申请人不符合特殊能力个人的资格。如下文所述，对记录的审查表明申请人未满足至少三项相关证据标准。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

我们在上文指出，申请人未提交其学术记录，也未将所主张的法律学士学位与所主张的特殊能力领域充分联系起来。6 因此，证据未能证明申请人满足该标准。

由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的 occupation 中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)
虽然申请人在其 own 公司J I工作的逐步递进性质尚未得到证明，但记录中的充分文件确实证明其自2012年以来一直在ll从事商业和创业工作。申请人声称，即使自2018年4月起居住在美国，他仍每周工作五十小时为l l我们还认可来自,__ _____ ___,的一封推荐信，其中称申请人自2009年以来一直作为加盟商工作。然而，该信函与直到2016年才签署、且声明自2010年起生效的加盟购买文件相冲突。申请人声称每周工作五十小时为l I 并称自己为经理。然而，无论是来自 fellow 加盟商的信函还是申请人自我报告的主张，均不足以作为来自申请人现任或前任雇主的证据，这些主张也未证明申请人在该 occupation 中的全职经验。此外，如前所述，由~ I出具的信函描述

6 在上诉时，申请人的律师称申请人拥有相当于美国建筑学学士学位，并使用女性代词"she"指称申请人。同样，律师的初始信函将~ l称为申请人，而该名字在记录的其他部分均未出现。因此，我们质疑这些文件是否实际上是为另一名申请人准备的。

申请人的工作，其方式不一致且细节不足，这降低了其证明价值，而其外观和内容则引发对其可信度的质疑。

尽管申请人已证明在商业和创业领域有一定工作经验，但证据不足以证明在提交申请时拥有十年全职经验。因此，申请人未满足该标准。

从事该职业的执照或特定专业或 occupation 的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人提交了一份2013年签署的证书，称其于2012年当选为尼日利亚房地产测量师和估价师学会的"准"会员。7 首先，我们注意到审理主任在关于执照的标准下讨论了该证据，尽管该文件代表的是会员资格还是执照并不明确。尽管如此，审理主任认定该证据未能证明从事该 occupation 需要执照。在上诉时，申请人提交了关于获得尼日利亚房地产测量师和估价师学会会员资格的各种方式的文件。在审查会员资格要求后，我们质疑申请人如何满足其中任何一项。例如，申请人不拥有房地产理学学士学位证书，而这是寻求会员资格的毕业生的一项基本要求。无论如何，没有任何文件证明为何从事该 occupation 需要此类会员资格（或执照）。因此，证据未能证明申请人满足该标准。

证明外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)
我们认可l I工资单证明来自尼日利亚的收入，审理主任认定其不足以满足该标准。8 在上诉时，申请人提交了2016-2018年的外国税务报表，显示2018年尼日利亚奈拉收入为1,250,000；2017年为875,000；2016年为450,000。综合来看，我们观察到不准确之处，这削弱了这些文件的可信度。例如，2018年一个月的工资单收入超过了2018年税务报表上报告的总收入。该税务文件也是在提交申请之后出具的，因此不能证明提交申请时的资格。

为满足该标准，证据必须表明申请人“ 已获得与其所主张的特殊能力相称的、相对于该领域其他工作者而言的薪资或服务报酬。 ”6 USCIS政策手册F.5(8)(2)。根据赚取该收入所在外国的工资统计数据或可比证据来考量申请人的收入，而非将薪资换算为美元后再看该薪资在美国是否会被视为高薪，这似乎是合乎逻辑且适当的。因此，即使申请人的证据可信，我们仍会认定其未提供证据证明其报酬与在房地产、石油和建筑行业工作的其他首席执行官相比如何，在

7 我们注意到申请人在上诉中陈述称c=J已注册并获许可作为企业运营，但这涉及的是该企业而非申请人本人。

8 大多数工资单的日期晚于申请人已居住在美国的时间。申请人未提交美国税务或银行文件以证实这些工资单上所主张的收入。

同一地理区域内的情况。基于上述理由，证据未能确定该收入是否表明特殊能力。因此，申请人未满足该标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)
申请人提交了文件证明l I和~---------~是协会的商业实体会员，但申请人未提供充分证据证明其本人个人的专业协会会员资格。我们注意到I !狮子会会员证书，但正如审理主任所指出的，没有证据表明该协会与商业和创业领域有何关联，该证书也未载明签发日期。回到申请人关于其作为尼日利亚房地产测量师和估价师协会“ 准会员 ”的会员资格主张，仍不清楚申请人是否在提交申请时仍保留其2012年的会员资格，若保留，鉴于其似乎不符合会员资格要求，其又是如何维持该会员资格的。因此，证据未能证明申请人满足了该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

正如审理主任所述，证据未阐明可归因于申请人本人的具体贡献或成就，而是归因于其企业] I。申请人未证实其最初关于其本人或公司开发了! I建筑技术的主张，也未提交显示对该领域有成就或重大贡献的证据。关于申请人为一所男子文法学校所做慈善工作的文章涉及一项地方奖项，并未表明申请人已在其领域获得整个商业行业的认可。同样，来自女子学校的感谢信也未表明申请人因更大的成就或对行业的贡献而获得认可。

与申请人本人（而非其企业）相关的推荐信未提供申请人对整个领域所作的具体成就或贡献。相反，它们主要赞扬其品格、提及他作为雇员的积极品质，或提及他在特定公司内取得的成就。未指明具体贡献或其领域影响的笼统结论性陈述证明价值甚微。参见1756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C. 1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格推定性证据。USCIS可评估这些信件的内容以确定其是否支持申请人的资格。同上。另参见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。因此，证据未能证明申请人满足了该标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。申请人未确立其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。如前所述，

申请人必须表明其要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免问题。证据未能证明申请人满足作为持有高等学位的专业人士类别成员的监管标准，或其为特殊能力个人。

C. 国家重要性

由于申请人未确立 underlying 移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条类别资格的外国工作者。然而，由于审理主任作出了额外的资格认定且申请人主张审理主任决定存在错误，我们将使用Dhanasar框架提供额外分析。9

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们审视记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值，但证据不足以证明其满足国家重要性要求。10 拟议事业涉及使用当地采购的材料建造低成本防火农村住房，以及房地产和住房开发销售。申请人承诺其事业将创造就业，但未提供关于创造多少、何种类型或在哪些地理区域的估计。他声称将能够为低收入个人提供经济适用住房，从而解决经济适用住房短缺问题，但未说明将创造多少经济适用住房或更广泛的影响将是什么。申请人打算投资小企业并在当地获取建筑材料，但未估计其拟议事业将创造多少收入以确定可投资多少，也未表明购买当地建筑材料将如何产生更广泛的国家影响。申请人还宣扬其建筑材料的防火优点、其结构设计及其建造方法，但未解释这些技术与美国目前使用的房屋建造技术有何不同。尽管申请人声称已就该事业进行可行性研究和调研，但未提供进一步细节或研究和调研的副本。申请人提及在加利福尼亚州、德克萨斯州和马里兰州开始拟议事业，但未指明具体地点，也未说明聚焦这些地区如何转化为具有全国范围的事业。基于上述理由，证据不足且缺乏支持认定该事业具有国家重要性所需的必要细节。

D. 申请人是否处于推进拟议事业的有利地位

第二项要件将焦点从拟议事业转移到申请人本人。尽管申请人声称将通过当地招聘创造就业、投资小企业，并在加利福尼亚州、德克萨斯州和马里兰州创造经济适用住房，但他几乎未提供具体细节说明其如何已处于

9 虽然我们未逐一讨论每项证据，但我们已审查并考虑了每一项。
10 由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留关于Dhanasar框架第一项要件中事业实质价值方面以及第三项要件的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I &N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人原本不符合资格的情况下拒绝在上诉中触及替代性问题）。

他本人为此发生。例如，他并未指明将进行建筑和房地产开发的具体农村社区。几乎没有迹象表明潜在的农村低收入客户或任何客户对所拟事业有兴趣。他声称其拟议事业将以低成本提供防火住房，但他并未说明其定位与市场上其他开发商相比，如何使其能够获得更低成本的建筑材料和住房。申请人未能证明其外国经验和教育对美国住房和房地产市场具有任何关联或意义。他未提交证据证明其拥有美国房地产执照，或雇用了拥有美国执照的其他人，例如结构工程师和建筑商。记录中几乎没有迹象表明他拥有建筑许可、与供应商的合同，或对其所确定的防火策略的知识产权。如果申请人的意图是利用[已隐去]来推进拟议事业（这一点从记录中并不清楚），他未提交证据证明[已隐去]是在美国注册的企业，或拥有适当的美国联邦或州许可从事拟议事业。此外，正如其简历和记录中所附的ETA 9089表所表明的，申请人在[已隐去]每周工作五十小时，并作为[已隐去]经理每周工作五十小时。因此，不清楚他能够为拟议事业投入多少时间（如果有的话）。

我们注意到，申请人打算通过据称在尼日利亚通过申请人的公司[已隐去]获得的融资来资助该事业。经审查I-140表，我们注意到[已隐去]未被列为申请组织。不清楚从尼日利亚银行贷款获得的任何融资如何能够支付给申请人用于美国。申请人提到从先前的贷款申请中获得资金拨付存在困难，且几乎没有迹象表明当前资金能够或将会被拨付供申请人在美国使用，而非供[已隐去]用于位于尼日利亚的项目。申请人也未提交可信证据证明其拥有足够的个人资金来推进拟议事业。我们认定任何收入流似乎具有投机性质。按目前构成的记录，几乎没有为拟议事业融资的具体途径。

基于上述理由，证据不足以证明申请人处于有利地位推进拟议事业。

E. 国家利益豁免

由于记录中的文件未能证明：(1) 申请人满足基础分类的要求；(2) 如Dhanasar先例决定第一项要件所要求，申请人拟议事业具有国家重要性；或(3) 如第二项要件所要求，申请人处于有利地位推进拟议事业，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。因此，根据Dhanasar所述第三项要件对其资格作进一步分析将没有实际意义。

11 审理主任指出，申请人提供的贷款文件是在申请提交之后签发的，因此不足以证明提交时的融资情况。在上诉中，申请人解释称原始贷款文件在申请提交之前已提交，但随后被取消。即使属实，这仍不能证明申请人在提交时已获得任何贷款资金。

III. 结论

申请人未能证明其符合该法第203(b)(2)(A)条项下作为持有高级学位的专业人士成员或具有特殊才能的个人的分类资格。此外，证据未表明拟议事业具有国家重要性，或申请人处于有利地位推进该事业。因此，他未能证明豁免工作邀请和劳工证将符合美国的国家利益。相应地，申请人未能证明其符合所寻求的移民福利的资格。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

裁定：上诉被驳回。