JUN262023_03B5203 · 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：26958066 日期：2023年6月26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）

申请人是一名企业家，打算管理一家在水净化领域运营的公司，寻求作为持有高级学位的专业人士成员的就业类第二优先（EB-2）移民分类。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民分类所附的工作邀请要求进行国家利益豁免。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，授予此项对所需工作邀请、并因此对劳工证的自由裁量豁免。

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拟从事的事业具有国家重要性、申请人处于有利地位推进其事业，或存在豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证的国家利益。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 Christa'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。

一、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。该法第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该专业领域五年逐步递进的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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对工作邀请要求进行“ 国家利益 ”方面的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然该法或相关法规均未定义“ 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，USCIS可以作为自由裁量事项[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位推进其拟从事的事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。[2]

二、高级学位

为证明其取得了美国高级学位的外国同等学历，申请人最初提交了其俄罗斯某大学的文凭、成绩单、简历以及完成英语语言课程的证书。审理主任在补件通知（RFE）中虽未全面分析，但表示该文件不足以证明申请人持有高级学位。审理主任在RFE中提供了以下内容：

由于受益人是在美国境外完成其教育，除受益人的官方学业记录外，请提交对受益人学历证书的详细咨询评估。该评估对于确定受益人教育在相当于美国教育方面的水平和专业领域是必要的。可接受的评估应当：

- 仅考虑正规教育，而非实践培训或经验；
- 说明受益人进入大学前是否完成了相当于美国高中的教育；
- 对评估材料提供详细解释，而非简单的结论性陈述；以及
- 简要说明评估人的资格和经验。

为回应RFE，申请人提交了以下声明，澄清其教育背景：

我是组织和建筑企业管理领域的学位专业人士。我目前持有以下学位：

- 组织管理硕士学位，主修建筑，来自[已隐去]（俄罗斯）

[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自由裁量性质）。

[2] 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

• 在[已隐去]（俄罗斯）完成[已隐去]3年俄语学习和1年学习

申请人还就其教育经历提供了以下信息：

我选择艺术作为学习科目，并被[已隐去]录取。在艺术学校完成第一年后，我意识到我想做一些具有社会重要性的事情并改变了专业。我转学到[已隐去]并在[已隐去]开始学习。2006年，我在上述两所大学继续学业的同时开始了销售职业生涯。

根据记录中文件的翻译，申请人于2011年从俄罗斯的[已隐去]获得“ 经理 ”资格的文凭。一份成绩单显示申请人以下教育经历（按原文引用）：

先前教育文件 完成中等教育文凭，于2004年颁发

入学考试 通过

入学于 2004年 在[已隐去]

（全日制）
毕业于 2011年 在[已隐去]

[已隐去]（非全日制）
标准全日制
教育期限 5年

领域/专业 组织管理

专业方向 建筑中的企业管理

申请人对RFE的回应还包括一份学术评估，将其五年的学习等同于“ 美国经认证高等教育机构颁发的组织管理硕士学位，主修建筑管理 ”。审理主任的决定未讨论该证据，也未明确认定该证据是否证明申请人持有高级学位的外国同等学历。

由于本办公室在下文认定申请人未确立其国家利益豁免的资格，本办公室无需全面处理申请人 underlying EB-2分类的资格问题。

但是，本办公室将简要讨论该问题，以告知申请人在任何未来的EB-2程序中应予以处理。

该学术评估未对申请人的课程提供充分分析。评估称，“ [已隐去]组织管理项目所要求的课程与美国经认证高等教育机构学士学位和硕士学位所要求的课程基本相似。 ”然而，该评估未讨论该机构的学位如何等同于美国硕士学位或高于美国学士学位的其他学位。事实上，该评估表明，申请人获得文凭的项目入学并不要求至少学士学位；它称[已隐去]的项目“ 要求完成相当于美国高中的教育，并通过竞争性入学考试方可入学和注册 ”。该评估未提及申请人就读的另外两所学校，且本办公室注意到学业成绩单未指明哪些课程在哪所学校完成，也未指明申请人从除[已隐去]以外的任何学校获得学位。申请人的学位可能等同于何种美国学位层次并不清楚。评估中的不一致之处及其缺乏分析使其证据可信度受到质疑；USCIS将此类学历评估视为仅供参考，若在任何方面存疑，USCIS可给予其较低权重。见 Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)。

此外，虽然申请人可以通过取得学士学位以及在该领域至少五年的逐步积累经验来证明其已达到高级学位，但记录中并未包含申请人具体工作经验的证明文件，除其简历和前雇主出具的、仅笼统提及其工作的祝贺信之外；这些信件简短且表达感谢，但未提供有关申请人受雇情况的详细信息。3 在任何未来的EB-2程序中，申请人必须证明其符合作为持有高级学位的专业人士成员的EB-2分类资格。

III. 国家利益豁免

申请人打算管理一家将与另一家公司合作提供水净化相关服务的公司。记录中包含一份商业计划书，申请人在其中描述了与美国受污染自来水相关的问题。该商业计划书包含对申请人拟议事业的以下描述：

2018年至2020年间，56%的美国人饮用了受铅污染的系统供水，而铅暴露不存在安全水平。目前，许多私营水系统处理服务提供商利用人们对不安全用水的合理恐惧来抬高其服务价格，并利用恐吓手段说服消费者购买他们并不需要的设备。这正是[已隐去]（也称为“ 公司 ”）介入之处。

3 申请人前雇主的信件必须包括写信人的姓名、地址和职务，以及对申请人所履行职责的具体描述。如果此类证据无法获得，将考虑与其经验有关的其他证明文件。见8 C.F.R. § 204.5(g)(1)。

该公司由组织和建筑业务管理专家[已隐去]于2021年创立，旨在为水污染问题提供真正的解决方案。[已隐去]公司通过与[已隐去]合作，向南佛罗里达州的居民和企业提供教育、免费水质检测、咨询和水系统安装服务。公司的方法完全在于赋能客户以确保安全用水——而非恐吓他们。到第2年年底，公司将通过雇用分包商将其业务范围扩展至覆盖该州其余地区。

第一项要件，即重大价值和国家级重要性，侧重于个人拟从事的具体事业。该事业的价值可以在商业、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级重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

虽然审理主任认定申请人拟议的事业具有重大价值，但审理主任的结论是记录未能确立该事业的国家级重要性。他认可申请人在商业计划书中的引用以及其提交的文章和报告，这些文章和报告一般性地聚焦于全美国范围内的供水行业和污染问题，以证明水处理和输送领域的重要性；然而，这些信息并未证明申请人所提出的某一特定事业的重要性。审理主任解释说，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，为评估国家级重要性，我们侧重于“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar提供了可能具有第一项要件所要求的国家级重要性的事业示例，即具有“ 在某一特定领域内国家甚至全球影响，例如某些改进的制造工艺或医学进步所产生的影响 ”的事业，以及具有更广泛影响的事业，例如“ 具有雇用美国工人的显著潜力或具有其他重大积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。Id. at 889-90。审理主任进一步解释说，为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们必须审视记录拟议事业工作的“ 潜在前瞻性影响 ”的证据。Id. at 889。

在上诉中，申请人主张审理主任的决定有误，尽管他并未具体说明审理主任如何出错或决定中哪些因素有误。[4] 书面论证意见的大部分内容逐字引用了一份包含在补充证据请求（RFE）答复中的专家意见函；该书面论证意见描述了美国水处理的重要性，讨论了美国人口普查局、环境保护署（EPA）和疾病控制与预防中心（CDC）的统计数据和调查结果，以及受污染水的本地和全球影响和清洁水的缺乏。申请人还在书面论证意见中，如同在商业计划书中一样，讨论了公共供水日益私有化以及大型公共事业公司的扩张。申请人

4 上诉必须具体指明不利决定中的任何错误的法律结论或事实陈述。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。

强调记录中的证据既确立了他符合EB-2分类的资格，也确立了他符合国家利益豁免的资格。

经审查，我们同意审理主任的结论，即申请人未能确立其与一家水处理公司合作在[已隐去]地区经营的企业家事业达到了国家级重要性的水平。虽然商业计划书引用了美国水污染问题的令人信服的证据，但商业计划书并未描述申请人的公司[已隐去]将如何解决其经营地点所在区域以外客户的水污染问题的具体方式；商业计划书中包含的预测没有解释或客观证据来支持所预测的估计。5 商业计划书描述了申请人声称其已投资于公司的25,000美元的来源和用途，但该计划并未详细说明这些资金或公司与水处理行业的关系将如何在国家或全球范围内产生影响。记录中包含的一份独立承包商协议显示，[已隐去]将作为[已隐去]的承包商工作。除其他规定外，合同规定[已隐去]将提供“ 完全且实质准确并符合任何及所有培训 ”的产品和服务，并且其“ 不会向[已隐去]披露，或诱使[已隐去]使用，[已隐去]提供的任何材料 ”属于任何雇主或其他个人或实体的保密或专有信息或材料。尽管商业计划书称[已隐去]“ 计划在未来为[已隐去]提供更多机会，例如作为特许经营商将[已隐去] territory扩展至北佛罗里达 ”，并声称[已隐去]“ 现在可以在全州雇用额外的分包商 ”，但申请人的商业决策和意图作为承包商在范围和可扩展性上似乎有限。记录中未包含足够的证明文件以确立[已隐去]雇用美国工人的显著潜力或以其他方式证明其积极的经济影响。申请人未能确立其拟议事业的国家级重要性。

记录未能确立Dhanasar先例决定第一项要件所要求的拟议事业的国家级重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格。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有关Dhanasar框架下资格的其余论点。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“ 法院和机构无需对作出其所需结果所不必要的问题作出认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件。我们认定申请人未能确立其符合或有理由获得国家利益豁免的资格。申请将继续被驳回。

5 申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。

裁定：上诉被驳回。

7