MAR142022_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

案由：205034 76 日期：2022年3月14日

对内布拉斯加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）

申请人寻求第二优先移民分类，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》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人主张其符合国家利益豁免的资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

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，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力（exceptional ability）的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第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或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即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、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益，或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(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)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

本法第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、医师、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，加上至少五年在专业领域的渐进工作经验，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、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

专业指本法第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。

除8 C.F.R. § 204.5(k)(2)提供的“高等学位”定义外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的法规规定，申请人须提交“[a]官方学术记录，显示外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信，显示外国人在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。”

为证明作为具有特殊能力的个人的资格，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，尽管法律和相关法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定中提出了裁决国家利益豁免申请（national interest waiver petitions）的框架

Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项2，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业（proposed endeavor）兼具实质性价值和国家级重要性；(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见同上，第888-91页。

二、分析

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。基于下述理由，我们撤回审理主任关于申请人已证明其为高等学位专业人士的结论。

记录中包括其“ Licenciado em Letras ”的副本及来自巴西_____的成绩单，以及一份“ 培训、教育和经验评估 ”（评估），该评估最终得出结论：

考虑到学士学位加上在教育和管理领域超过五年的全职工作经验等同于教育文学硕士——管理专业，我以我的专业意见认为，[申请人]拥有文学学士学位和19年经验，其学历不低于教育文学硕士——管理专业的同等水平。

然而，根据成绩单中的信息，申请人的课程始于1998年，止于2000年。换言之，它似乎是一个三年制课程。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），3“ [t]两年至三年的 Titulo de Licenciado（Licenciatura）代表所达到的教育水平相当于美国2至3年的大学学习。学分可按课程逐门授予。 ”4尽管评估人声称是AACRAO的成员，但他不仅未涉及申请人课程的时长，而且

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
3 我们认为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)。
4 见 https://www.aacrao.org/edge/country/credentials/credential/brazil/titulo-de-licenciado-(licentiate)（最后访问于2022年3月14日）。

也未涉及EDGE所述等效性与他自己关于申请人的“ licenciado ”相当于美国学士学位的外国同等学历这一结论之间的差异。5

此外，尽管评估人提供了关于申请人教育和专业经验结合的结论，但他并未声称已审查任何雇佣信函以确立申请人的工作经历或经验，而这是8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的。6 我们还注意到，其关于申请人“ 在与硕士水平培训相称的就业水平上，与同行一起，在管理人员监督下担任专业责任和复杂性日益增加的职位 ”这一陈述的依据尚未得到确立。

申请人必须以独立、客观的证据解决上述不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重要不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民福利而提交的其他证据的可靠性和充分性。同上。

鉴于上述情况，审理主任应重新认定申请人是否已充分证明其持有符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和(3)(i)(B)规定的美国学士学位的外国同等学历。如果审理主任认定申请人的三年制“ licenciado ”学位是美国学士学位的外国同等学历，则其随后应考虑申请人是否已证明其作为教育管理人员拥有至少五年的学士后工作经验。例如，我们注意到，申请人不仅担任过行政助理和商务经理等职位，而且这些信函并未说明申请人每周工作的小时数。

B. Dhanasar分析

在Dhanasar案中，我们认定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。在I-140表格（外籍劳工移民申请）上，申请人提供了以下信息：

第5部分——关于申请人的补充信息

第11节. 职业：教育管理人员

第6部分——关于拟议雇佣的基本信息

第1节. 职位名称：教育管理人员
第2节. SOC代码：11-90327

5 我们可以酌情将某人的外国教育评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。但是，如果某项意见与其他信息不一致或在任何方面存有疑问，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。Id.
6 评估人表示其审查了申请人的文凭、成绩单和简历。
7 该标准职业分类（SOC）代码11-9032对应幼儿园至中学教育管理人员的职业。见 https://www.onetonline.org/link/summary/11-9032.00（最后访问日期2022年3月14日）。

第3节. 工作的非技术性描述：规划、指导或协调公立或私立小学或中学的学术、行政或辅助活动。

申请人在初次提交时提交的“ 专业计划与声明 ”确认其打算继续担任教育管理人员。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人在一份更新的“ 专业计划与声明 ”中表示，除担任教育管理人员外，其“ 在美国的总体拟议事业是在教育领域内作为企业家开展工作 ”，并“ 开办至少三家以教育行业为基础的企业 ”。正如审理主任所论述的，申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，补件通知的目的是获取信息，以澄清在提交申请时是否已确立所寻求福利的资格。见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1)、103.2(b)(8)、103.2(b)(12)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初次批准请求作出重大、实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项缺乏记录事实支持的申请。

审理主任应认定申请人在补件通知回应中提供的信息是对最初描述之拟议事业提供了更多具体细节，还是增加了额外的事业。在认定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业，以根据Dhanasar分析认定（1）该事业是否兼具实质性价值和全国重要性，以及（2）该外国人是否处于有利地位以推进该事业。因此，审理主任应认定补件通知回应是否就拟议事业提出了一套新的事实，而该事实对国家利益豁免的资格具有实质性影响。见Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248 (Reg'l Comm'r 1978)；另见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

III. 结论

基于上述理由，我们将申请发回重审，由审理主任考虑申请人1）是否符合EB-2分类资格，此为国家利益豁免案件中的门槛性认定；以及2）是否就其拟议事业提供了充分且一致的信息，以便其认定豁免所需的工作邀请、进而豁免劳工证是否符合国家利益。审理主任可要求提供其认为与新认定相关的任何补充证据。

裁定：审理主任的决定予以撤销。本案发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新决定。