MAR162023_02B5203 · 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：23073815 日期：2023年3月16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）

申请人是一名平面设计师，寻求以拥有高级学位的专业人士身份获得职业移民第二优先（EB-2）移民分类。[1] 申请人还寻求豁免附于该EB-2移民分类的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可授予此项对所需职位邀请（并因此对劳工证）的酌情豁免。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明豁免该分类的职位邀请要求将符合国家利益。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予以重新审查。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。

一、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，加上该专业领域五年渐进式工作经验，等同于硕士学位。[如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。（如博士学位不是问题则删除）] 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得获得对职位邀请要求的酌情豁免，即符合“ 国家利益 ”。《移民与国籍法》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，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了

[1] 申请人在本事项中被视为自行代理，因为经认定，代表其进行上诉的律师无权执业。

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2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、高级学位

申请人主张，其凭借等同于美国硕士学位的外国教育资格符合高级学位专业人士分类。其还主张，基于其外国教育与平面设计经验的结合，其拥有高级学位。申请人未主张其符合特殊能力人士的资格。3 尽管审理主任未处理申请人是否符合所请求的EB-2分类的资格，本办公室将在开头处理此问题。

如上所述，高级学位专业人士的申请必须包括证据，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[或]美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域至少五年渐进式工作经验，应被视为等同于硕士学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，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)。

为表明申请人持有符合资格的高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，表明[该个人]拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [一份]官方学术记录，表明[该个人]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，表明[该个人]在该专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进式工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

记录包括各种专业认证，证明完成了设计技术方面的专业培训。此外，申请人提供了其于2000年至2016年在设计与传播领域受雇于I 的证据。在初始提交时，申请人提交了以下学术证书：

- 由巴西I I大学于2002年11月20日颁发的文凭和学校课程，标题为“ Curso Superior de Formacao Especifica ”。

2 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酌情性质）。

3 在记录中的ETA表格9089（永久就业认证申请）上，申请人表明其最高教育水平为“ 其他 ”，并将其描述为2016年从巴西获得的“ 设计思维MBA ”。

• 由I I大学于2006年10月31日颁发的 postgraduate certificate 和成绩单，证明完成了平面技术与制作方面为期一年的学术项目。
• 由巴西 于2013年6月10日颁发的证书和成绩单，证明于2012年10月完成了营销管理方面为期一年的高级工商管理硕士项目。

初始提交包括USCES, LLC于2019年3月7日完成的学历评估报告。该报告将申请人上述三项学术证书概述如下：

• 申请人2002年的“ Curso Superior de Formacao Especifica ”等同于美国地区认证高等教育机构颁发的信息技术应用科学副学士学位。
• 申请人2006年由I I大学颁发的 postgraduate certificate 等同于美国地区认证高等教育机构颁发的设计与平面技术研究生证书。
• 申请人2013年由ll颁发的高级工商管理硕士等同于美国地区认证高等教育机构颁发的营销管理研究生证书。

该报告得出结论，基于三个已完成学术项目中获得的学分，申请人拥有等同于美国信息技术硕士学位的资格，于2012年获得。

在审查申请初始提交时提交的证据后，审理主任向申请人发出了补充证据请求（RFE）。尽管审理主任在RFE中未提出申请人是否拥有高级学位的问题，申请人提交了对其学术证书的第二份评估，以及一份声明和成绩单（附英文翻译），称其于2017年7月在巴西I 4I完成了“ 设计思维MBA Lato Sensu研究生课程 ”。

第二份评估由GEO Credential Services于2021年9月30日完成，结论为申请人的“ 学术背景加上在平面设计领域超过五年的全职工作经验等同于平面设计硕士学位 ”，等同于美国平面设计硕士学位。评估人未说明各单项学术证书的美国等同资格，也未说明其作出此结论所依据的工作经验总年数。

申请人未能证明其任何一项学术证书单独构成等同于美国学士学位或美国高级学位的外国同等学位。尽管申请人的

4 该声明未签名，也未使用信笺抬头，但列明签发者职衔为“ 学术秘书 ”。其包含“ 文件生成并数字签名 ”的声明，并列明签发地点为I I，日期为2021年9月21日。申请人未解释为何该文件未随初始申请提交、为何未附有文凭或成绩单等官方学术记录，以及为何在其据称完成该项目的I I签发。申请人必须以独立、客观的证据解决不一致之处，以指向真相所在。参见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

学术记录显示完成了两年高等教育课程和两个独立且不相关项目中的两年研究生课程，记录中的两份评估均未将申请人的四年学习等同于美国学士学位。USCES评估未作解释地称申请人的四年高等教育学习等同于美国硕士学位。GEO评估未说明申请人的学术学习在不结合其工作经验的情况下具有任何美国同等学历。两份评估均未说明申请人曾在任何时间获得等同于美国学士学位的学历。

评估服务机构和个人评估人对国外教育资质的评估仅被USCIS用作咨询意见。当评估与记录中的证据不一致或在任何方面存疑时，USCIS无需接受该评估或可给予其较低权重。参见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)及Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。基于上述理由，该等评估未能证明申请人的教育资质等同于美国学士或硕士学位。

我们还查阅了由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育电子数据库（EDGE）。EDGE包含一份来自巴西的资质清单。该清单包括以下分别代表在美国获得相当于学士或硕士学位教育水平的资质：

- Titulo de bacharel（学士学位）；
- Titulo de mestre（硕士学位项目）；及
- Mestrado professional（专业硕士学位项目）。

然而，申请人未提供证明其拥有上述任何资质的官方学术记录。

为根据该法第203(b)(2)条拥有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有一个单一学位，该学位是等同于美国学士学位的“国外同等学位”（加上该专业领域五年逐步积累的经验）。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认为需要四年教育。参见Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。法规或条例中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（加上该专业领域五年逐步积累的经验）的资质根据该法第203(b)(2)条作为拥有高级学位的专业人士类别获得资格。

即使我们接受申请人的四年学习等同于美国学士学位（我们不接受），申请人也未证明其将拥有该专业领域五年学士学位后的经验。记录显示申请人受雇于巴西的[已隐去]，自2000年10月至2016年7月从事平面设计领域工作。然而，

5 EDGE在其注册页面上被描述为“用于评估国外教育资质的基于网络的资源。”
http://edge.aacrao.org/info.php（访问日期2023年3月9日）。
6 AACRAO在其网站上被描述为“一个非营利性、自愿性的专业协会，由超过11,000名高等教育招生和注册专业人士组成，他们代表40多个国家的2,600多所院校。”
http://www.aacrao.org/who-we-are（访问日期2023年3月9日）。

该经验中仅有三年可能被视为学士学位后的经验，因为申请人的市场营销管理研究生证书于2013年6月10日颁发。如上所述，没有任何材料显示申请人拥有单独的学士学位或任何此类学位的日期。尽管申请人声称自2016年7月至2017年5月经营自己的设计和传播业务有额外经验，但申请人未提交8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的该经验的书面证据。申请人声称的唯一其他经验是自2020年1月起在佛罗里达州的[已隐去]，该时间在本申请于2019年9月23日提交之后。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), (12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)及8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)和(B)中识别“ 美国学士学位 ”、“ 美国高级学位 ”或“ 国外同等学位 ”的法规语言要求单一学位而非学术资质的组合。在没有证据证明其任一文凭或证书单独等同于美国学士学位或美国高级学位的国外同等学位的情况下，申请人未证明其符合拥有高级学位的专业人士类别。

III. 国家利益豁免

如上所述，申请人未确立作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人的EB-2签证类别资格这一门槛问题。然而，我们将讨论审理主任的决定并讨论剩余问题，即申请人是否符合国家利益豁免资格。

申请人称其为传播设计技术员。其拟议事业是通过自己的公司提供服务，“ 致力于开发帮助不同领域人士和专业人士的数字产品，将专业人士的知识转化为不同的在线产品。 ”在该事业中，他打算提供设计方面的战略咨询服务并开发在线设计培训项目，以“ 帮助众多不同行业和规模的美国公司成功抓住美国市场机遇、吸引投资并日益利用国内和国际成功。 ”

在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、个人陈述、专业商业计划、其设计作品样本，以及推荐和支持信函。

在初步审查后，审理主任签发了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试确立其国家利益豁免资格的机会。审理主任认定申请人未证明拟议事业具有实质价值或

7 申请人作品示例中包括一册印有申请人在巴西公司名称[已隐去]的设计印刷品。该印刷品包含绘画、插图、角色、艺术、品牌和包装。该印刷品未具体标明申请人为这些设计的创作者或设计者，我们注意到部分材料似乎是授权产品的图像，包括知名版权和商标角色及品牌代表。申请人未提交证明其设计了这些角色或包装的证据，也未提交其获准使用或重新创作这些图像的证据。

国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在补件通知中，审理主任指出记录缺乏提供关于申请人拟议从事平面设计师工作的具体见解的证据。他表示，在没有对申请人拟议事业更具体描述的情况下，USCIS无法确定其是否具有实质价值和国家重要性，或申请人是否处于推进该事业的有利地位。

申请人对补件通知的回复包括更新的个人陈述和专业商业计划、记录其先前就业的财务文件、额外推荐信及专家意见书。

在审查申请人的补件通知回复后，审理主任认定申请人未证明其拟议事业具有实质价值或国家重要性、其处于推进拟议事业的有利地位，或总体而言，豁免工作邀请要求（从而豁免劳工证）将有利于美国。

在上诉中，申请人提交了另一份商业计划和记录中已有证据的副本。申请人主张其拟议事业具有国家重要性，且授予其国家利益豁免将有利于美国。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，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，我们考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

申请人的拟议事业旨在帮助美国企业在设计、营销和传播方面进行改进。由于申请人已证明拟议事业属于商业领域，我们认定其具有实质价值，我们将撤销审理主任的相反决定。

审理主任认定，申请人未能证明其拟议事业将如何广泛影响平面设计领域从而确立国家重要性。他表示，申请人的商业计划表明拟议事业是针对使用其服务的客户和顾客，而非影响整个行业，且记录未证明拟议事业将为其所服务的商业界之外带来利益。他进一步表示，记录未证明申请人的拟议事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“ 重大经济影响 ”水平。Id. at 890。

在上诉中，申请人提供了日期为2021年10月4日的个人陈述副本，该陈述系针对补件通知（RFE）提交。在其决定中，审理主任已告知申请人，该陈述中对拟议事业的描述缺乏足够细节以证明其国家重要性。该陈述未讨论审理主任已审查和处理过的任何额外细节。

在更新的商业计划中，申请人将其“ 商业构想 ”表述为“ 在美国创办一家数字营销和设计机构，根据客户的需求和要求提供定制化和最高质量的服务 ”。在上诉中他首次将其业务确定为位于佛罗里达州。8 该商业计划包括行业和市场分析、营销计划、组织计划、财务计划、“ 全球教育项目 ”的描述，以及关于申请人“ 国家级影响 ”的讨论。

在讨论其“ 国家级影响 ”时，申请人表示他将把其在平面设计和营销方面的知识和经验转移到美国。他表示，他的经验和知识将使企业更高效、更有效，实现更快增长和最低预算。他表示，他将通过雇用美国工人、支持初创企业以及使公司盈利来支持经济。他还列举了其业务的财务和就业利益，即纳税和创造就业。此外，申请人描述了一个“ 全球教育项目 ”，该项目将通过解决毒品使用、儿童虐待和儿童 maltreatment 等问题，使其业务能够“ 贡献和帮助美国社会 ”。他提议创作讨论这些问题及其他问题的插图漫画书，在学校和其他公共及私人场所分发，“ 以帮助儿童和青少年面对日常生活的挑战 ”。

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，我们关注的是“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。申请人的大部分证据与其过去的经历和成就有关，而非其具体拟议事业。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“ 我们寻找拟议事业的更广泛影响 ”，并且“ [一]项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ 一项具有雇用美国工人的重大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，例如，可被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

为评估申请人的拟议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。虽然申请人的陈述和商业计划表明其意图为其公司的客户和顾客提供平面设计和营销服务，但他未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性水平。此外，关于申请人分发涉及各种重要社会问题的插图漫画书的提议，申请人未

8 对佛罗里达州公司事务部网站的检索显示， 是一家活跃企业，最初于I 12017年在佛罗里达州注册，申请人为其注册代理人。参见佛罗里达州州务卿公司事务部，https://search.sunbiz.org/Inquiry/CorporationSearch/ByName（访问日期：2023年3月9日）。

提供足够细节说明该项目超出其商业计划中所述“传播意识”之外的潜在影响。9 尽管申请人表示该项目将“采取行动应对”这些问题，且其公司将向这些事业捐赠利润，但他未说明此类活动的整体影响。在Dhanasar案中，我们认定请愿人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为它们不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。在此，我们认定申请人未提交足够证据以确立其工作的更广泛影响是什么，或证明其工作将超越其公司及其客户，以与国家重要性相称的水平影响平面设计领域、营销和品牌行业或更广泛的美国经济。

此外，申请人未证明其拟从事的具体事业具有雇用美国工人的重大潜力，或 otherwise 为我国提供重大积极经济影响。具体而言，他未表明其公司未来的员工水平和商业活动将在佛罗里达州或美国提供重大经济利益。虽然销售预测和预计利润表表明申请人的公司具有增长潜力，但未证明其事业所产生的对地区或国家经济的利益将达到Dhanasar案所设想的“重大积极经济影响”水平。Id. at 890。此外，尽管申请人声称其公司将雇用美国员工，且其事业将“为美国当地人民创造数百个就业机会”，但他未提供足够证据证明其公司经营所在地区经济萧条、他将在该地区雇用大量劳动力、或其事业将通过就业水平或商业活动为该地区或其人口提供重大经济利益。因此，申请人的拟议工作不符合Dhanasar框架的第一项要件。

由于申请人未按Dhanasar框架第一项要件的要求确立其拟议事业的国家重要性，他不符合国家利益豁免资格，进一步讨论第二和第三项要件下的权衡因素将无实际意义。10

9 我们注意到申请人首次在上诉中提出该提议。然而，补件通知的目的是获取信息以澄清在申请提交时是否已确立所寻求利益的资格。见8 C.F.R. § § 103.2(b)(1), 103.2(b)(8), 103.2(b)(12)。申请人不得对申请进行重大变更以使有缺陷的申请符合USCIS要求。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求进行重大实质性变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项无记录事实支持的申请。10 即使我们已处理其余问题，我们仍会驳回本上诉。如上所述，审理主任认定申请人未确立其处于有利地位以推进拟议事业，或权衡之下，豁免工作邀请要求及因此豁免劳工证要求将有利于美国。在上诉中，申请人引用了随原始申请和补件通知回复提交的相同支持证据，未提供任何新证据。审理主任已充分处理先前提交的证据并解释其在确立申请人符合国家利益豁免资格方面的不足。申请人未提交证据证明其在实现拟议事业方面的进展或潜在客户的兴趣，尽管其业务自2017年以来已存在超过五年。他也未提交证据证明获得工作邀请或获得劳工证将不切实际、美国是否会从其贡献中受益、或对其贡献的国家利益是否足够紧迫以 warrant 放弃劳工证程序。申请人的上诉主张未确立其满足Dhanasar全部三项要件。

III. 结论

申请人未确立其符合 underlying EB-2 分类资格，或已满足Dhanasar分析框架中规定的全部三项要件。因此，我们认定其未确立符合国家利益豁免资格或 otherwise 应获国家利益豁免。

命令：上诉被驳回。