MAY242024_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：31138984 日期：2024年5月24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）

申请人是一名军事领域的企业家，寻求就业第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求（即劳工证）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（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否决了该申请，认定申请人未能确立所请求的EB-2高级学位分类的资格。审理主任拒绝进一步考虑申请人是否符合国家利益豁免工作要求的资格，因而也不考虑劳工证，因为这样做没有实际意义。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（de novo）。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

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主提供，因此需要另行证明豁免工作要求符合国家利益。

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以上的逐步晋升经验，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基础EB-2分类的资格，则必须进而证明其值得对工作要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未界定“国家利益”一词，但Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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，豁免工作要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其是一名退役军官，拥有超过23年的经验，“在人事管理、建筑维护和土木工程等关键专业领域提供咨询。”其专业经验包括人力资源、财务、安全和情报。其拟议事业是经营自己的公司，“该公司将在枪支、弹药、零部件、个人防护装备、消防[原文如此]设备和配件市场运营。”他进一步称其公司“将向巴西客户提供销售咨询服务，尤其是海军、陆军、空军、武装警察以及军事和民事消防员，并向美国枪支制造公司提供咨询服务，以便它们能够将美国制造的产品出口给巴西客户。”

申请人主张其符合EB-2分类资格，作为持有高级学位的专业人士。2 在初次提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、一份确定性声明，以及一份描述其拟议事业和所主张国家利益豁免资格的商业计划书。他还提交了成就证书、推荐和支持信函、专家意见书，以及讨论创业精神和军事职业的行业报告和文章。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人主张，凭借其声称等同于美国工商管理学士学位的外国教育加上五年以上的逐步晋升经验，其符合高级学位专业人士分类的资格，依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

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的逐步晋升经验，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)。

1 另见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
2 在本程序中，申请人未主张作为具有特殊能力的人士的资格。

记录中包括申请人于2006年7月由I I签发的titulo de bacharel（学士学位证书）。
I 记录中还包括由I I签发的成绩单，
[证明申请人于2002年至2005年完成了三年半的课程学习。
申请人提交了由Highstone Client Services高级评估员I I于2018年10月25日出具的对其学历证书的评估。该评估指出，申请人的titulo de bacharel表明申请人“ 满足了与在美国经认证高等教育机构完成工商管理学士学位所要求的内容实质相似的要求。 ”

审理主任签发了补充证据请求（RFE），告知申请人记录未能证明其拥有高级学位以符合所请求的EB-2分类资格。审理主任指出，申请人的学位是三年制学位，而非四年制学位。具体而言，她指出美国学士学位通常需要四年完成。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Comm'r 1977)。3

在回应RFE时，申请人引用了记录中已有的证据，包括学业记录副本和Highstone Client Services对其学历证书的评估。审理主任否决了申请，认定申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士分类资格。在审理主任的决定中，她同时引用了申请人的评估以及全球教育电子数据库（EDGE），后者是由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的一个用于评估外国教育证书的网络资源。4 审理主任指出，titulo de bacharel是在完成三至五年课程学习后授予的，并且“ 该机构确认申请人确实获得了三年半的学士学位 ”，这不等同于四年制课程学习。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地认定其未获得四年制学位以及其不符合高级学位专业人士资格。他主张，虽然他在 完成了其教育，但他此前于2000年在 完成了课程，这些课程记录在其成绩单上。他提交了由GEO Credential Services高级评估员 于2023年10月30日出具的对其学业记录的新评估。该评估员认定申请人的titulo de bacharel等同于美国工商管理学士学位。该评估指出，“ 上述工商管理学士学位要求入学时持有经批准的中学文凭，并至少完成四年的高等教育学习。 ”然而，该评估并未具体说明根据成绩单审查申请人完成了多少年的学习。

3 审理主任在RFE中认定，申请人已证明其拥有该专业领域至少五年的逐步晋升经验。
4 AACRAO是一个非营利性专业协会，拥有超过11,000名高等教育招生和注册专业人士，代表40多个国家的2,600多所院校。见http://www.aacrao.org/who-we-are。USCIS认为EDGE是有关外国证书等同性的可靠信息来源。

尽管我们认可申请人的学业成绩单显示其于2000年在_____完成了课程学习，但申请人在上诉书面论证意见中称，这些"课程是为了获得进入_____的入学资格而修读的"。来自_____的成绩单载明："考试入学：_____。"从案卷记录中无法明确，申请人是否需要修读额外课程才能获得进入_____的入学资格，相比之下_____是否接受这些学分作为四年制学习项目的一部分，以达到四年制学士学位。案卷记录中不包含来自_____的官方学业记录以证明学分转入四年制高等教育学习，也不包含来自_____的任何表明其被某个学习项目录取的材料。申请人提交的两份评估均未涉及这一点。在没有来自_____的官方学业记录的情况下，我们无法认定申请人在该机构的学习相当于在美国完成了高中以上的教育水平。而在没有来自_____的记录表明先前学习被接受为学位学分的情况下，我们无法认定这些课程构成对该学位的额外学习。

此外，此处的问题不在于申请人是否完成了四年的学习以获得titulo de bacharel。相反，问题在于申请人的titulo de bacharel项目是否要求四年学习，以及是否等同于学士学位，而非仅仅完成了三至四年的课程学习。在此，案卷记录中不包含证据表明申请人的titulo de bacharel要求四年学习。5

GEO Credential Services的评估引用了AACRAO EDGE。根据EDGE：

三年制Titulo de Bacharel代表所达到的教育水平相当于在美国三年的大学学习。学分可按逐门课程的方式授予。

EDGE进一步指出，titulo de bacharel的入学要求是diploma/certificado de Ensino medio。

GEO Credential Services对申请人学历资格的评估，虽然承认学士学位要求四年的高等教育学习，但未解释评估人如何认定申请人的三年半学习等同于美国学士学位所要求的四年学习。该评估未讨论申请人为满足学位要求所完成的各门课程。她未讨论先前学习课程中学分的转入情况（如有）。此外，尽管评估人特别引用了EDGE，但她未涉及EDGE中关于申请人该学历的具体学历建议，该建议认定三年制titulo de bacharel相当于在美国三年的大学学习，而非等同于学士学位。

USCIS可自行裁量，将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。然而，当某一意见与其他信息不一致或在任何方面存在疑问时，我们

5 我们注意到，在此前的某次提交中，申请人提交了一封来自_____主任的信函。该信函称："当时，工商管理课程的课程设置是在三年半内完成的。"

无需接受该证据，或可给予其较低的权重。Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r 1988)；Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。另见Matter of D-R-, 25 I&N Dec. 445 (BIA 2011)。经审查案卷记录，包括申请人自行提交的评估，我们认定申请人未能证明其持有相当于美国经认证的学院或大学所颁发的学士学位。因此，其不符合作为持有高级学位的专业人士进行分类的资格。

申请人未能证明其符合EB-2作为高级学位专业人士分类的资格，因此不符合国家利益豁免的条件。尽管其在上诉中主张其满足Dhanasar分析框架下的全部三项要件，但我们将保留这些问题不予裁定。6

III. 结论

申请人未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士进行分类的资格，也未能证明其以其他方式符合EB-2分类的资格。申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，也未能证明其经裁量应获国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。

6 见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（"法院和行政机关无需对不影响其所得出结论的问题作出认定"）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人以其他方式不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。