MAY252023_07B5203 · 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：24993523 日期：2023年5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（国家利益豁免）

申请人是一名人力资源专业人士，寻求被归类为高等学位专业人士。移民与国籍法（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对该EB-2移民类别所附带的职位邀请要求给予国家利益豁免。见本法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。

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符合所请求的国家利益豁免的资格。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 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。

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签证类别的资格，即根据本法第203(b)(2)(B)(i)条，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的人士。

高等学位是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，加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该类别资格。2

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。参见一般性说明，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

随后，本办公室将进行最终实质审查，以确定证据在整体上是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其符合基础类别的资格，其还必须确立其值得对职位邀请要求给予“符合国家利益”的酌情豁免。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然本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，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为酌情事项3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。

首先，本办公室必须撤回审理主任关于申请人为高等学位专业人士的认定。如所提供的评估所确认，申请人的巴西学士学位等同于“美国经认证高等教育机构三年半的学士水平学习”。评估人得出结论，申请人的学士学位与 lato sensu 文凭的组合“等同于工商管理学士学位”。

来自美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）的信息支持该评估，其指出：4

3年制 Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel 代表达到相当于美国3年大学学习的教育水平。可按课程逐门授予学分。4年制或5年制 Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel 代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

EDGE还指出：

专业发展和专业化项目被视为 lato sensus/广义研究生水平项目，并遵循独立立法。此类项目通向专业证书，而非研究生学位。它们要求1至2年或3年的学习。

3 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）。

4 本办公室认为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)。关于巴西教育体系及学历等效性的信息，见 https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问于2023年5月25日）。

基于上述理由，申请人持有“相当于学士学位”的学历，而非8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的“外国同等学位”。5 本办公室不能认定其以低于“美国学士学位或外国同等学位”的学历符合高等学位专业人士的资格。此外，由于申请人未主张（且记录未确立）其为具有特殊能力的个人，其未能证明符合基础类别的资格。

关于申请人就其拟议事业的国家重要性所作的主张，本办公室采纳并维持审理主任在该问题上的决定，并附以下评论。6 见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已被“每一个直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院的立场，认定上诉审理人员可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“个别化考量”）。

虽然本办公室同意审理主任关于拟议事业国家重要性的分析和结论，但本办公室指出以下事项。由于申请人必须在提交申请时确立资格，其关于在提交申请后创办的人力资源团体的主张不能予以考虑。8 C.F.R. § 103.2(b)(12)；Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。本办公室也不被申请人关于因人力资源专业人士短缺而拟议事业具有国家重要性的论点所说服。申请人未确立其拟议事业将影响或显著减少所主张的国家短缺。值得注意的是，合格工人的短缺由美国劳工部通过劳工证程序直接处理。

此外，由于所认定的否决依据对申请人的上诉具有决定性，本办公室拒绝审理并在此保留申请人的其余上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出“法院和机构无需对作出其所得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）。

命令：上诉被驳回。

5 比较 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)（为非移民签证类别之目的，定义“等同于完成美国学士或更高学位”）。在教育或经验的组合可等同于学士学位的情形下，本法及法规明确如此规定。见本法第214(i)(2)(C)条，8 U.S.C. § 1184(i)(2)(C)（允许H-1B工人具有“等同于完成该[学士]学位的专业经验”）；另见 8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(C)(4)（指出H-1B工人可具有“等同于完成美国学士……学位的教育、专业培训和/或逐步提升的责任经验”）。与本事项所寻求的移民类别相关的法规不包含类似表述。

6 尽管审理主任在其关于国家重要性的讨论第一段中错误地称申请人的领域为牙科，但显然这是笔误，并未影响其结论。