NOV142023_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

案号：28808586 日期：2023年11月14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）

申请人是一名矿业领域的首席执行官/企业家，寻求就业为基础的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，以及该分类所附职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心代理主任拒绝了该申请，认定申请人未能证明豁免该分类的职位offer要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。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

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寻求，因此需要另行证明豁免职位offer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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。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。同上。

1 专业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。该法第101(a)(32)条。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人士的资格，其随后必须证明其值得行使自由裁量权，豁免职位offer要求符合“国家利益”。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相關条例均未定义“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）可作为自由裁量事项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，豁免职位offer要求将有利于美国。

二、分析

申请人称其在矿业领域拥有超过30年的经验，以及广泛的企业和创业经验，创立并管理了多家企业。在描述其拟议事业时，他表示：“我打算继续利用我的专业知识和知识，作为一名企业家工作，通过商业发展和咨询活动为美国经济做出贡献。”申请人称，通过其自己的企业，I I will“向其他公司提供管理咨询服务——明确地I [他那些涉及采矿业的公司。主要是[服务]涉及建筑骨料生产的企业，如石灰石和沥青。”

申请人主张其符合EB-2分类的资格，作为持有高级学位的专业人士。在初始提交时，申请人提交了其教育和经验的证据、描述其拟议事业和主张国家利益豁免资格的职业历史和个人陈述、推荐和支持信函、商业计划以及专家意见书。他还提交了讨论创业和移民重要性的行业报告和文章。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人主张其凭借相当于美国学士学位的外国教育以及该专业领域超过五年的学士后经验，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)。他未主张符合具有特殊能力人士的资格。

主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类的资格，但主任未解释该认定的依据。经审查记录，本办公室不同意主任的认定。

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“美国学术或专业学位或高于

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自由裁量性质）。

学士学位的外国同等学位[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逐步提升的经验，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)。

为表明申请人持有合格的高级学位，申请必须附有“ [a]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“ [a]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，以及现任或前任雇主信函形式的证据，表明[该个人]在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人提交了其文凭，题为Bacharel em Direito，以及来自巴西._____的学术成绩单。他还提交了一份学术评估，证明其拥有相当于美国法学学士学位的外国同等学位，授予日期为2016年9月19日。该学术评估引用了全球教育电子数据库（EDGE），这是由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的基于网络的外国教育资历评估资源。3 USCIS认为EDGE是有关外国资历等同性的可靠信息来源。根据EDGE，Bacharel em Direito代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求，申请人必须记录其自2016年9月19日起的学士后经验。申请人必须在提交时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(12); Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。记录未证明申请人在2021年8月12日提交申请时拥有五年逐步提升的学士后经验。申请人的文凭、学术成绩单及其学术资历评估均注明其毕业日期为2016年9月19日。此处，申请是在申请人获得学士学位后不到五年提交的。由于申请人在提交时未拥有五年学士后经验，申请人未证明其拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的高级学位。

本办公室注意到申请人的学术成绩单注明其“ 课程结束 ”日期为2016年7月5日。然而，记录中没有任何内容表明这一较早日期代表申请人满足所有实质性学位要求的日期。相反，记录包括官方学术记录和申请人学术资历评估，均一致表明申请人于2016年9月19日获得学士学位。

即使本办公室将课程结束日期视为申请人获得学士学位的日期（本办公室并不如此认为），记录也未证明其自该较早日期起拥有五年学士后经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例规定，申请人提交“ 现任或前任雇主信函形式的证据，表明

3 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多所机构。见 http://www.aacrao.org/who-we-are。

[申请人]在该专业领域拥有至少五年逐步提升的学士后经验。”记录包括以下描述申请人工作经验的信函：

• 一封日期为2021年8月5日的信函，称申请人自2016年8月16日至2020年12月为I I的“合伙人/投资人，担任法律实习生。”
• 一封日期为2021年7月10日的信函，称申请人自2004年4月至今在I I
I I工作，“目前是主管兼财务总监。”
• 一封日期为2019年12月2日的信函，称申请人是“自1997年7月至今在.__ _____~担任主管兼财务总监的事实代理人。”
• 一封日期为2019年12月5日的信函，称申请人自1998年12月至2019年1月为I I的合伙人和经理。

记录中的四封经验信函未说明申请人的经验是全职还是兼职。然而，这些信函似乎记录了与四个不同雇主的重叠经验。4

更多的不一致进一步使我们无法认定申请人拥有五年的学士后经验。申请人曾于2015年和2019年提交过非移民签证申请。在其2015年的申请中，申请人将其主要职业列为“退休”，并将其先前的工作经历列为自1997年2月10日至2010年9月10日在.__ _____~担任“商务总监”。这与声称申请人至少在2019年12月2日之前持续受雇于.__ _____~的经验信函相冲突。在其2019年的申请中，申请人再次将其主要职业列为“退休”。他还未列出任何先前的工作经历，这与描述申请人在2019年之后仍受雇的经验信函相冲突。

申请人必须以独立的、客观的证据解决不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

总之，记录未能证明申请人拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的至少五年学士学位后的渐进经验。然而，由于申请人未就这些问题获得通知，这不构成我们驳回的依据，但申请人在任何进一步提交的材料中必须处理并解决其工作经历和所主张的合格经验中的不一致之处。

4 尽管是在学位完成之前，我们注意到2010年申请人获批以跨国高管的身份在美国临时工作，任职于I I，该企业在美国从事特许经营冷冻酸奶店的开发。USCIS记录显示申请人自2010年至2014年在美国与I I一起工作。该经验进一步与记录中经验信函所描述的申请人所主张的雇佣经历相重叠，进一步使人怀疑其与每一所主张雇主的经验的全职性质。

B. 实质价值与国家重要性

审理主任认定，虽然申请人证明了拟议事业具有实质价值，但他未能证明该拟议事业具有Dhanasar分析框架第一项要件所规定的国家重要性。基于下述理由，我们同意。

第一项要件，即实质价值与国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。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，我们考虑其潜在的预期影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

经初步审查后，审理主任发出了补件通知（RFE），给予申请人提交额外证据以尝试证明其符合国家利益豁免资格的机会。申请人对RFE的答复包括额外的支持与推荐信函、额外的行业报告和文章，以及先前已提交证据的副本。

在审查申请人的RFE答复后，代理主任认定申请人提交了足以证明拟议事业具有实质价值的证据。然而，她认定申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。代理主任指出，记录未能证明申请人的企业将在与具有国家重要性相一致的水平上产生区域或国家影响，也未能证明申请人的工作将在其事业领域产生超越其自身企业和客户的更广泛影响。此外，代理主任认定申请人未能证明国家利益因素，例如劳工证的不切实际性、其预期贡献对美国的益处、对其贡献的紧迫国家利益、潜在的就业创造，或其自雇不会对美国工人产生不利影响。

在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，并主张代理主任“ 在本案中未适用适当的举证标准，而是施加了更严格的标准，并错误地适用了法律。 ”他进一步主张代理主任未适当考虑记录中的所有证据，包括其简历、其职业计划、其在该领域工作的证据、推荐信以及行业报告和文章。在其上诉书面论证意见中，申请人引用了记录中已有的证据，并称该证据以优势证据标准证明其应获得国家利益豁免。

在Dhanasar中，我们指出“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. 我们还指出，“ [一]项有显著潜力雇用美国工人或具有其他重大积极经济效应的事业，例如特别是在经济萧条地区，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

申请人提交了描述采矿业在美国的重要性、石灰石和其他矿物的价值以及移民在美国经济中所发挥的经济作用的文章和行业报告。5 然而，申请人未解释这如何证明其拟议事业具有国家重要性。美国内政部土地与矿产管理助理副部长2022年的一份声明涉及采矿法律改革的必要性。然而，在描述其拟议事业时，申请人未讨论他打算在立法改革中发挥的任何作用。一份2022年题为“ 美国采矿业 ”的行业报告描述了收入增长预测放缓以及新公司进入市场的制约因素。申请人未解释该报告如何证明其拟议事业的国家重要性。记录中还包括一篇2022年题为“ 关键矿产行业急需新工程师 ”的文章。然而，申请人未声称自己是工程师，也未描述工程师短缺如何证明其拟议事业的国家重要性。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，我们聚焦于“ 外国人拟从事的具体事业 ”。See id. at 889. 申请人的大部分证据涉及该领域总体的短缺、趋势和需求，而非其具体的拟议事业。即使综合考虑这些文章、报告和统计数据及全部情况，我们仍认定它们不支持其具体拟议事业具有国家重要性的认定。

申请人还提交了其职业计划和陈述，以支持其拟议事业的国家重要性。如前所述，为证明国家重要性，申请人必须证明拟议事业的影响。在Dhanasar中，我们指出“ 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内具有国家甚至全球影响。 ”Id. at 889. 尽管申请人称其拟议事业“ 将为美国工人创造就业，并为国家经济创造持续、显著和有利可图的机会 ”，但他未以充分的独立、客观证据支持这些主张。申请人的商业计划预计公司的投资将“ 逐年逐步增长，在运营的前五年总投资额达806,925.63美元 ”，从而创造33个新职位。然而，这些投资似乎是再投资于企业本身的利润，申请人未描述这些投资将如何广泛惠及该领域。证据未表明申请人的技能不同于或优于美国已有和正在使用的技能。证据也未证明使用申请人的经验将超出惠及其自身企业和客户的范围，或在运动训练领域产生更广泛的影响。记录未证明其拟议事业将对整个领域产生影响。

申请人还提交了一份由_____大学准备的专家意见，以及现任和前任雇主出具的推荐信，称赞申请人的教育背景、经验、过往成就、个人品质及其取得的成果。然而，这些品质涉及Dhanasar框架的第二项要件，即该个人处于有利地位能够推进其拟议事业，这“ 将焦点从拟议事业转移到外国

5 虽然我们讨论了这些文章和报告中的一部分样本，但我们已审查并考虑了每一份。

国民。 ”Id. at 890。此处的问题在于，申请人的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。

我们注意到，该专家意见包含对申请人拟议事业国家重要性的分析。在其分析中，I 引用了2021年一份关于美国石材开采业的行业报告，称“ 截至2021年的五年间，行业收入以3.1%的年化增长率增长至198亿美元。 ”然而，如上所述，同一来源的2022年行业报告讨论了该行业收入增长的显著减速，“ 收入预计将年化下降4.1% ”。作为裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某项意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存疑，我们将不予采纳或给予较低权重。Id. 我们最终负责就个人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定；提交专家意见信并非资格的推定证据。Id. 在此，该参考性意见几乎没有证明价值，因为它没有实质性地论述申请人拟议事业的细节以及为何其具有国家重要性。I I没有详细说明申请人的拟议事业将如何对美国产生预期影响，包括对采矿作业的国家或全球影响、雇用美国工人的潜力或积极的经济效应。

在上诉中，申请人依据其先前提交的证据，主张代理审理主任施加了“ 更严格的标准，并错误地适用了法律 ”，且未客观地考虑证据。申请人未指明代理审理主任的标准或错误适用法律之处。虽然我们认可申请人关于代理审理主任未适当考虑某些证据的上诉主张，但我们注意到，该决定讨论了申请人在其书面论证意见中列出的每一项所主张的证据。尽管如此，我们在此再次予以论述。申请人继续依据其将提供的服务的所称价值、其个人和专业品质及成就以及采矿业的趋势。然而，如上所述，证据不足以证明拟议事业的国家重要性。因此，我们认定申请人未满足Dhanasar框架所要求的第一项要件。

由于记录中的文件不足以证明申请人拟议事业具有Dhanasar先例决定第一项要件所要求的国家重要性，他未能证明符合国家利益豁免的资格。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留申请人关于其在第二项和第三项要件下资格的上诉论点。6 参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出其所得结果所不必要的争点作出认定 ”）；另参见 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争点）。

6 在其决定中，代理审理主任认定“ 申请人已证明[他]处于有利地位能够推进拟议事业 ”，但未提供分析。尽管基于上述所称经验中的缺陷我们不同意该认定，但由于我们认定申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，这对上诉具有决定性，且无需分析任何其余争点。

III. 结论

由于记录未证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格，或证明其已满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定申请人作为裁量事项不符合国家利益豁免的资格。

裁定：上诉被驳回。