NOV142023_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：28562799 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）

申请人称其为“ 高技能环境保护技术员/专家 ”。她寻求以持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，并寻求豁免附属于该EB-2分类的工作邀请要求。见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任驳回了该申请，认定申请人符合持有高级学位的专业人士分类资格，但记录未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。本事项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)。本办公室对本案问题进行重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室认为审理主任未对提交的证据作出完整、准确的分析。因此，本办公室将撤销审理主任的决定，并将本事项发回重审，以作出与本办公室下述分析一致的新决定。

I. 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。本法第203(b)(2)(B)(i)条。如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则必须进一步证明其“ 符合国家利益 ”，从而值得行使自由裁量权豁免工作邀请要求。本法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法律和相关法规均未界定“ 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）可作为自由裁量事项，1 在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

1 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于自由裁量性质）。

- 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，能够推进其拟议事业；以及
- 总体而言，豁免工作邀请要求将有利于美国。

II. 分析

如前所述，审理主任的决定未提供完整的分析，也未充分解释证据中的缺陷。见8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(i)；另见Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定决定必须充分解释驳回动议的理由，以使被申请人有实质机会在上诉中质疑该裁定）。

尽管审理主任认定申请人未确立国家利益豁免的资格，但其同时认定：1）申请人符合持有高级学位的专业人士资格；以及2）根据Dhanasar框架第一项要件，申请人的事业具有实质价值和国家重要性。基于下述理由，本办公室认为记录缺乏支持上述结论的充分证据，并将本事项发回重审，以便申请人有机会处理这些问题。

持有高级学位的专业人士

首先，本办公室将处理审理主任关于申请人符合持有高级学位的专业人士资格的结论。2

为证明个人持有高级学位，申请必须附有“ [a]官方学业记录，显示该外籍人士拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”3 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学业记录，显示该外籍人士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，显示该外籍人士在专业领域拥有至少五年的渐进式学士后工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

在本案中，审理主任认定申请人获得了学士学位，随后具有五年相关工作经验，从而认定申请人符合EB-2移民分类资格。然而，记录缺乏支持审理主任结论的充分证据。尽管申请人称其在2018年被授予研究生学位之前完成了四年制本科学位，但记录未显示其本科学位等同于美国学士学位。尽管提供了文凭证书，显示申请人于2013年从.__ _____.被授予农业综合企业方向的环境管理师职称，但记录缺乏充分证据显示该学位是在完成四年本科学习后授予的，或学习年限等同于美国学士学位。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在此，申请人提供了来自.__ _____.的专家意见书，称上述学位是在完成四年制本科课程后获得的，该课程“ 等同于美国环境管理理学学士学位（农业综合企业方向） ”。然而，尚不清楚该专家审查了哪些文件以认定申请人完成了四年制课程，因为记录中不包含相应的成绩单。

2 申请人未主张其符合特殊能力人士资格。
3 为符合专业人士资格，个人必须满足“ 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进入该职业最低要求的职业。 ”8 C.F.R. 204.5(k)(2)。本法第101(a)(32)条规定：“ ‘ 专业人士 ’ 一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。 ”

2013年农业综合企业学位，来自.__ _____。
记录中缺乏充分证据表明申请人是在完成四年本科学习后获得该学位的，或该学习时长等同于美国学士学位。申请人必须用相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在此，申请人提供了来自.__ _____的专家意见信，称上述学位是在完成四年本科课程后获得的，该课程“ 等同于美国环境管理理学学士学位（侧重农业综合企业） ”。然而，尚不清楚我审查了哪些文件以认定申请人完成了四年课程，因为记录中不包含相应的成绩单。

尽管申请人还提供了学历评估报告，该报告称其“ 基于由[已隐去]提交的官方学历证书复印件 ”，但该报告与据称作为其依据的专家意见书不同。具体而言，该报告称申请人在哥伦比亚[已隐去]大学的就读“ 等同于七个学期的本科学习 ”，并未如专家意见书所述，称申请人在该机构获得的学位相当于四年本科学习。该报告进一步称，申请人于2017年至2018年在[已隐去]大学“ 继续其本科学习 ”。评估人似乎将申请人2013年的学位与其2018年较新的“ 职业健康管理专家 ”学位合并作为其本科教育的一部分。尽管该评估似乎将合并的课程认定为“ 等同于完成26个学期学分时 ”，但记录中不包含来自任一机构的成绩单，以佐证该主张或显示申请人获得了多少学分时。申请人也未提供证据证明26个学分时等同于美国四年制学士学位。4 本办公室进一步指出，学历评估属于咨询性质，可给予较低权重，尤其是在本案中，学历评估报告与专家意见书不一致，而后者似乎基于同一套学历材料。见Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)；另见Matter of Sea, 19 I&N Dec. 817 (Comm'r 1988)。

基于提交的证据，本办公室无法认定申请人的任一学位等同于美国学士学位。此外，如学历评估报告所述，如果申请人是在2018年完成学业后获得学士学位，那么她在2021年10月提交本I-140申请时，将无法达到至少五年的渐进式学士后工作经验。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求所有资格要求在申请提交之日均已满足）。

在没有进一步证据的情况下，申请人未证明其符合高级学位专业人士的要求。因此，审理主任的有利结论必须予以撤销。在

4 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），要求至少四年课程且等同于美国学士学位的本科学位为Titulo de Licenciatura，该学位在4-5年本科学习后授予；或为Titulo de Profesional，该学位在4-6年学习后授予。申请人的学位证书显示，她于2013年获得Titulo de Administrador Ambiental con Enfasis en Agronegocios，并于2018年获得Titulo de Especialista en Gerencia en Salud Ocupacional。

发回重审后，审理主任可要求补充证据，然后在裁定申请人是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)和(B)所规定的持有高等学位的任一监管要求下的职业成员资格时考虑该等证据。

B. 国家利益豁免

接下来，我们将讨论审理主任关于申请人的事业满足Dhanasar案第一项要件中重大价值和国家级重要性要素的裁定。审理主任未解释该裁定的依据，但明确该裁定是针对申请人作为企业家通过“ 经营一家公司 ”提供“ ‘ 石油和天然气行业内抗击污染、辐射和环境危害的风险评估与缓解服务 ’ ”的事业而作出的。然而我们注意到，在提交申请时，申请人并未表示有意拥有企业并在其自己公司的范围内经营。相反，申请人表示她打算“ 在美国石油行业部门内担任高技能环境保护技术员/专家 ”。直到申请人在回应补证通知（RFE）时，才首次提及拥有并经营自己的咨询公司的意图。RFE回应还包括一份专业计划，该计划进一步描述了变更后的事业，并将申请人的角色列为“ 主任 ”而非“ 技术员/专家 ”。随RFE提交的商业计划还列出了一名下属的三人员工，他们将被分配至“ 培训部 ”、“ 咨询部 ”和“ 行政与营销部 ”的角色，从而表明他们而非受益人将被分配咨询公司的运营任务，包括涉及石油和天然气行业内风险缓解的任务。由于申请人未在此变更后的创业事业范围内列出自己的职责，因此不清楚她的角色是否会涉及与提交申请时所讨论的石油和天然气行业“ 技术员/专家 ”职位相关的任何任务。

我们进一步注意到，申请人简历中所列的工作经历表明，她此前担任的职位均不涉及拥有自己的企业，而是表明她是一名承担服务提供者角色的雇员，该角色与提交本申请时最初描述的事业一致。申请人必须在提交申请时确立资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)；另见Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Comm'r 1971)。此外，RFE的目的是获取信息，以澄清截至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)。

因此，发生重大变更的拟议事业本不应构成审理主任分析申请人国家利益豁免资格的基础。由于审理主任对变更后事业的依赖影响了申请人国家利益豁免资格的分析，包括该事业是否具有重大价值或国家级重要性，我们将撤销审理主任的决定。

尽管审理主任的决定存在缺陷且我们予以撤销，但记录中的证据似乎并未表明申请人满足了Dhanasar案所确立的分析框架的要求，该框架要求申请人证明：(1) 她的事业

具有重大价值和国家级重要性，(2) 她处于有利地位以推进该事业，以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。然而，由于审理主任的决定未将Dhanasar框架正确适用于记录中的事实，我们将发回重审，以作出新决定，并进一步考虑申请人能否证明其满足高等学位专业人士的标准。

裁定：审理主任的决定予以撤销。本案发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。