NOV202023_03B5203 · 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：30291423 日期：2023年11月20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）

申请人是一名创业营销总监，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。参见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer、从而豁免劳工证将符合国家利益。我们驳回了申请人的上诉，但随后自行重新开案。因此，该事项再次因上诉而提交至我们面前。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）。我们对本事项中的问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2（AAO 2015）。经重新审查，我们将驳回上诉。

I. 法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying EB-2 移民分类的资格，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个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业知识程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其寻求的职位上拥有至少十年的全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以证明受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884（AAO 2016）中为裁定国家利益豁免申请设定了三部分分析框架。Dhanasar指出，USCIS可酌情向被归类为EB-2类别的申请人授予职位offer的国家利益豁免，从而豁免劳工证，前提是他们证明：(1) 非公民拟从事的事业具有实质价值和国家重要性；(2) 非公民有能力推进拟从事的事业；以及 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

第一部分，实质价值和国家重要性，侧重于非公民拟从事的具体事业。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。在确定拟从事的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。

第二部分将重点从拟从事的事业转移到非公民身上。为确定非公民是否有能力推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考虑因素。

第三部分要求申请人证明，在权衡适用因素后，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。USCIS可评估的因素包括：鉴于非公民的资格性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格的美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每个因素综合起来必须表明，权衡之下，豁免职位offer要求从而豁免劳工证将有利于美国。

II. 分析

A. EB-2分类的绝对不合格

首先，我们注意到审理主任的补件通知（RFE）要求申请人提供证据以证明其作为EB-2永久移民分类的绝对资格。审理主任的决定未对申请人的EB-2绝对资格作出明确评论。我们认定，目前组成的记录不包含关于申请人高级学位的充分相关、重要或证明性证据。因此，我们认定申请人不符合作为高级学位专业人士的EB-2移民分类资格。并且记录不包含充分证据证明申请人符合作为特殊能力个人的EB-2移民分类资格。因此，我们认定申请人在EB-2移民分类上绝对不合格。

1. 申请人未能充分证明作为高级学位专业人士的EB-2分类资格

申请人提交至记录的证据未能充分证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将高级学位定义为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至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位，从而允许分类为EB-2永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函证明其拥有至少五年学士后专业领域的渐进经验来证明渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职称，以及所履行职责的具体描述。

申请人声称他们于2011年11月从Universidade I I获得法学博士学位。为支持此主张，他们提交了一份据称的教育成绩单及翻译件，并附有教育和工作经验的评估。葡萄牙语原文成绩单似乎是带有大学墨水印章的计算机打印件，日期为2011年9月1日。成绩单未包含毕业日期、文凭颁发日期或文凭注册日期。并且成绩单显示申请人至少有33门课程需要修读，

包括一门最低限（以首字母“ M ”标示）和32门选修（以首字母“ E ”标示）课程。因此，成绩单显示申请人声称的教育未完成。

申请人提交的教育和工作经验评估与评估申请人是否已获得单一来源的美国高级学位或学士学位等同物不相关、不重要或不具有证明力。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 法规的明文规定，高级学位等同物必须由单一来源学位构成，没有规定可以用经验替代或将较低教育资历与工作经验相结合。USCIS 可以自行决定将作为专家证词提交的咨询意见陈述用作参考。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但是，申请人提交的评估依赖于不完整学位与工作经验的结合来得出结论。它不符合法规的要求。因此，它对于评估申请人声称的教育资历是否为高级学位或其单一来源外国等同物不具有足够的相关性、重要性或证明价值。

因此，审理主任的 RFE 要求申请人提供官方学业记录，证明其已获得美国高级学位或单一来源外国等同物。或者，审理主任邀请申请人提交官方学业记录，证明其已获得美国学士学位或单一来源外国等同物，连同现任或前任雇主的信函形式的证据，证明申请人在其专业领域拥有至少五年的学士学位后逐步负责的经验。申请人的 RFE 回复和上诉均未引用或提及申请人据称于 2011 年 11 月获得的法博士学位或其声称是美国高级学位或学士学位单一来源等同物的任何其他教育资历。根据记录中的证据，申请人是否已获得美国高级学位或学士学位的单一来源等同物并不明显。因此，记录中不包含足够的证据来证明申请人有资格作为拥有高级学位的专业人士获得 EB-2 分类。

2. 申请人不是具有特殊能力的人士

审理主任的决定未评估申请人是否证明有资格作为具有特殊能力的个人获得 EB-2 分类。但申请人在其初始申请中提交了证据，供我们考虑其是否有资格作为具有特殊能力的非公民获得 EB-2 永久移民分类。记录中的证据不足以证明申请人有资格作为具有特殊能力的个人获得 EB-2 非移民分类。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人提供了其文凭的副本，来自[已隐去]（翻译为[已隐去]“ 商业领域专业教育课程，具有房地产交易技术员资格 ”）。为使申请人的证书符合标准，它必须由学院、大学、学校或其他学习机构颁发。记录中的证据反映[已隐去]（翻译为[已隐去]）

[已隐去]是一个行业协会。因此，[已隐去]（翻译为[已隐去]）似乎不是学院、大学、学校或其他学习机构。因此，我们无法得出结论认为申请人的证书反映其已获得与拟从事领域相对应的特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该非公民在寻求从事的职业中拥有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提议担任创业营销总监。为支持其与现任或前任雇主的经验，申请人提交了三封信函。 purporting 支持申请人在该专业领域工作经验的信函，不足以作为申请人在其寻求在美国从事的职业中拥有至少十年全职经验的充分重要、相关或具有证明力的证据。

申请人提交了一封来自[已隐去]的信函，以证明其从 2001 年 5 月至 2011 年 3 月的就业情况。在此期间，申请人担任了多个职位，具体为房地产经纪人、房地产销售和营销经理以及房地产销售和营销总监。申请人提供的工作描述不足以得出结论认为申请人提议在美国从事的事业与其为前雇主担任销售和房地产营销总监时所完成的职责是同一职业。例如，申请人声称作为房地产销售总监，他们能够“ 投资于他人的培训和成长，传授知识并创造团结 ”。但这如何与营销总监职业相对应并不清楚。而且，申请人作为商业和营销总监与[已隐去]一起完成的“ 房地产销售商业战略 ”开发的证据，不足以描述这如何与营销总监职业相对应，而营销总监是申请人的拟从事事业。而且，记录中所含证据未充分描述作为房地产经纪人或房地产销售和营销经理“ 教授销售经纪人 ”和为个别房产设计销售策略如何与申请人打算在美国从事的营销总监职业相关。因此，来自[已隐去]的信函不是申请人就业于其寻求在美国从事的职业的证据。

申请人还提交了一封来自[已隐去]的信函，以证明其从 2008 年 1 月至 2011 年 3 月担任销售和房地产营销总监的就业情况。工作描述足以得出结论认为申请人提议在美国从事的事业与其为前雇主担任销售和房地产营销总监时所完成的职责是同一职业。但申请人在[已隐去]的就业时间少于 10 年。因此，这封信函单独不能作为申请人拥有其职业所需 10 年全职经验的唯一证据。

申请人还提交了一封来自[已隐去]的信函，以证明其从 2011 年 4 月至 2015 年 6 月担任房地产销售经理的就业情况。但申请人提供的工作描述

不足以得出结论认为申请人提议在美国从事的事业与其为前雇主担任房地产销售经理时所完成的职责是同一职业。例如，信函中所含的职责描述将申请人描述为“面试和挑选新的房地产经纪人”、“培训和监督房地产经纪人”、为个别成品单元进行销售营销和战略、安排日程以及谈判销售和客户及公司关系。但记录未充分支持房地产经理的职责如何与营销总监职业相对应。因此，申请人在[已隐去]的就业是否属于其寻求在美国从事的职业并不明显。

因此，他们从现任或前任雇主提交的信函不支持申请人拥有至少十年营销总监职业全职经验的结论。

从事该专业的执照或特定专业或职业的认证的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

为支持其从事营销总监职责的执照或认证，申请人提交了一份由[已隐去]签发的身份证件的副本及翻译，该证件将其身份确定为房地产交易技术员。但该文件不足以证明营销总监执照或认证。

执照和认证表明一个人拥有从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非总是从事某一职业所必需，但通常需要证明具备从事特定工作的能力。

首先，我们注意到申请人提交的是一张身份证，而非执照或认证。
并且记录不能令人信服地证明该身份证与执照或认证有关。
但即使我们按表面价值接受该身份证反映了执照或认证，
我们也不会认定其符合该标准，因为它反映申请人是一名房地产
交易技术员。申请人拟从事的事业是履行营销
总监的服务，而非房地产交易技术员。因此，我们不能认定申请人拥有
从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。

证明外籍人士已获得薪金或其他服务报酬，
从而显示特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得薪金或其他服务报酬，
从而显示特殊能力。申请人的前雇主提交了信函，反映
申请人获得的薪金在R$300,000至R$400,000之间，或在美国$60,000至美国$80,000之间。
但记录未反映具有特殊能力、履行与申请人拟从事职责相当的个人
所预期的薪金或报酬，以便能够结合背景
评估申请人的主张。记录中没有证据
使我们能够评估具有特殊能力的营销总监为获得该薪金会履行何种职责，
并将其报酬作为比较基准。因此，申请人未符合8 C.F.R.
§ 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法根据记录中的信息评估

申请人的薪金或报酬是否显示了其特殊能力。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。
申请人证明其持有由[已隐去]签发的房地产交易技术员身份证，作为
专业协会会员资格的证据。并且，他们还证明其是美国管理协会
的会员，并主张这是其专业协会会员资格的证据。
但记录未反映[已隐去]是
专业协会。从记录中的信息看，它似乎是一个市政商业
登记实体。并且记录未反映美国管理协会
是否表明专业协会会员资格的证据。记录未充分
描述该组织的会员资格标准，因此我们无法认定
美国管理协会的会员资格是为专业人士保留的。因此，记录
未能令人信服地描述申请人由[已隐去]认定为房地产交易技术员
或美国管理协会
会员资格属于法规所设想的专业协会会员资格，我们认定申请人未符合该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业
或领域内成就和重大贡献的认可证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了数封与本次移民申请程序同时期准备的推荐信，
以证明其成就和
对领域的重大贡献获得了同行、政府实体或专业或商业
组织的认可。但申请人提交的证据未达到证明标准，因为其
未满足法规的基本标准。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 3 74
n.7。法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。
与特殊能力的法规定义结合理解，重大贡献成就的认可证据
应显示专业知识显著高于该领域通常
遇到的水平。

申请人的推荐信主要将其归功于增加了
申请人所参与企业盈利能力或其所被分配就业任务的贡献。法规标准要求对行业
或领域作出成就和重大贡献。申请人所指出的奖项、奖励或金钱成功属于房地产
领域，而非营销领域，而营销才是申请人拟从事事业所在的领域。但，
即使推荐信中所描述的申请人的奖项、奖励或金钱成功
与其拟从事事业属于同一领域或行业，我们也不会认定
其反映了值得注意的成就或重大贡献。推荐信作者援引了
申请人的销售才能，并强调申请人因按单位、地块或总价值
产生销售额而获得机构奖项。申请人主张仅凭推荐信作者的结论
即构成对成就和重大贡献的认可。但这些陈述
没有记录中的任何证据支持，以反映这些信函代表值得注意的
成就和重大贡献。并且，仅仅胜任且成功地履行

申请人的工作职责并不构成对其事业领域的成就或重大贡献。
推荐信作者未充分说明申请人所经历的奖项、奖励或金钱成功
如何值得被认可为对其行业或
领域超出通常遇到水平的重大贡献成就。因此，我们不能认定申请人符合该资格
依据。

申请人未确立符合8 C.F.R.
§ 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中任何一项的资格。其无法满足8 C.F.R.
§ 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初步证据要求。因此，我们无需提供最终实质审查
以评估申请人是否达到了特殊能力分类所需的
专业知识水平。
因此，我们认定申请人未证明其
符合EB-2类别永久移民分类的资格。

B. 符合国家利益而豁免职位邀请、进而豁免劳工证的资格。

通常，只有在确定申请人在EB-2类别下的资格后，审理主任才会
继续确定是否应豁免职位邀请要求、进而豁免
劳工证。该法第203(b)(2)(B)(i)条。但由于审理主任在此的决定
在其决定中对申请人的国家利益豁免资格作出了具体认定，我们将讨论申请人
不符合豁免职位邀请要求、进而豁免劳工证的资格，
尽管其明确不符合EB-2永久移民分类资格。

1. 实质价值和国家重要性

首先，申请人在其I-140表《外籍工人移民申请》上表明营销总监为拟议职位名称。
其提出其事业将“ 为物业管理公司提供技术指导、建议、策略及
关于如何增加收入、扩大利润、发展业务、招聘新员工并
留住现有员工以及为美国房地产的租户和房东提供更好服务的建议的实施 ”。
审理主任发出了补充证据请求（RFE），以审议拟议事业的实质价值、
其国家重要性，以及其是否符合豁免职位邀请要求、进而
根据Dhanasar框架其余分支豁免劳工证的资格。

申请人的回复显著偏离了其在初始申请中所表明的拟议事业。申请人
转变为一名企业家，经营一家从事车辆润滑产品转售的实体，特别是针对轻型、重型
和农业市场。申请人提交了一份关于从事润滑剂转售实体的商业计划、
一名营销与管理兼职副教授的意见以及推荐信。
申请人创业业务的增加并未增强或澄清申请人拟从事的
为美国雇主提供服务的创业营销总监事业。其将拟议事业转变为完全不同的
事业。申请人必须在提交申请时确立其寻求利益的资格。见 Matter of
Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得对
申请作出重大变更，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)。申请人的RFE回复构成了一项
实质性不同的事业，即在一个与其声称具有专业知识的领域完全不同的领域中的创业商业实体。
申请人创业事业的重大实质性转变使其拟议事业变得界定不清且模糊。
申请人的转变给其拟议事业引入了模糊性，妨碍了对其
实质价值或国家重要性的分析。

Dhanasar框架不能适用于两项相互对立的拟议事业。申请人必须指明其拟从事的具体事业。见Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。因此，当申请人无法一致地阐明该事业的性质时，就不可能确定该事业的重大价值和全国重要性。

2. 处于有利地位以推进拟议事业

我们同样基于相同理由认定，根据Dhanasar框架第二项要件，申请人并非处于有利地位以推进拟议事业。在评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，我们审查以下因素及任何其他相关因素：

- 申请人的教育背景、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；
- 申请人为与拟议事业相关的未来活动所制定或在其制定中发挥重要作用的发展模式或计划；
- 为实现拟议事业所取得的任何进展；以及
- 个人从潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或人士处获得的兴趣或支持。

鉴于申请人提出了相互竞争的拟议事业，对Dhanasar第二项要件下的多因素分析进行个性化考量，如何能证明申请人处于有利地位以推进其拟议事业，这一点并不清楚。但是，即使我们按表面价值接受这些证明，目前构成的记录仍不能反映申请人此前履行经验信中所述职责的工作如何与其拟议事业属于类似工作，或如何构成成功记录。这些材料同样不能证明申请人制定了未来活动的发展计划或模式，或在其制定中发挥了重要作用。除设立其公司外，记录未反映为实现拟议事业所取得的任何进展。仅设立公司本身并非进展的有力证据。最后，申请人提交的推荐信并非关于申请人在其申请中所提事业获得兴趣或支持的材料性、相关性或证明性证据。申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说明责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见Black's Law Dictionary（第11版，2019年）中举证责任的定义（表明举证责任包括举证责任和说明责任）。申请人未能以具有说服力的材料性、相关性和证明性证据，按优势证据标准证明其拟议事业的全国重要性。因此，记录中的证据对申请人本应处于何种有利地位以推进其申请中的拟议事业提出了疑问。

3. 权衡之下豁免是否将有益

第三项要件要求申请证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证将有益于美国。在上诉中，申请人主张其拟议事业中的国家利益足够紧迫，足以证明豁免的正当性，且美国将受益于其对该事业领域的贡献。我们同意审理主任的意见，即记录不满足Dhanasar第三项要件。缺乏明确界定的拟议事业，可能导致无法权衡豁免工作邀请要求并因而豁免劳工证给美国带来的益处。

由于申请人未证明其满足Dhanasar框架的第一项或第二项要件，其未表明其符合资格或以其他方式应当获得国家利益豁免，我们保留该问题不作裁定。见INS v Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对作出其所得结论所不必需的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

III. 结论

申请人未证明其绝对符合EB-2永久移民类别的资格。且记录中缺乏充分证据证明其满足Dhanasar分析框架的必备要件。因此我们认定，其未证明其符合资格或以其他方式作为裁量事项应当获得国家利益豁免，且每一理由均为要求驳回本上诉的独立依据。

裁定：上诉被驳回。