NOV232022_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：23077970 日期：2022年11月23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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名体育发展顾问，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，以及针对此 EB-2 分类所附工作要求国家利益豁免。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，认定申请人符合高等学位专业人士资格，但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。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有以优势证据标准证明其符合所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。经重新审查，我们将撤回审理主任的决定，并将此事项发回重审，以进一步审查记录并作出新决定。

一、法律

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合基础 EB-2 签证分类资格，即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个人。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工作要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或

因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)分段中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i) 的法规规定，高等学位专业人士的申请必须附有以下之一：

(A) 显示[非公民]持有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录；或
(B) 显示[非公民]持有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示[非公民]在专业领域拥有至少五年学士学位后逐步提升的经验。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar，26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为国家利益豁免申请的审理设定了框架。Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项[1] 授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质性价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及 (3) 总体而言，豁免工作邀请要求从而豁免劳工证将有利于美国。[2]

[1] 另见 Poursina v. USCIS，936 F.3d 868（第九巡回法院 2019 年）（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定属裁量性质）。
[2] 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar，26 I&N Dec. 第 888-91 页。

二、分析

A. 所请求分类的资格

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础 EB-2 签证分类资格，即作为高等学位专业人士或具有特殊能力的个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人既未主张，记录也未证明其是具有特殊能力的个人。[3] 审理主任认定申请人符合基础签证分类资格，因为他拥有等同于美国高等学位的外国学位。基于下文讨论的理由，我们撤回审理主任关于此问题的结论。[4]

申请人已提交关于其外国教育资历的证据，以寻求此福利及其他移民福利。在初始申请中，他提交了表格 ETA-750B，[个人]资格声明，他于 2019 年 3 月签署，并根据 29 U.S.C. 1746 在伪证罪处罚下证明其中所含信息真实正确。该表格 B 部分第 11 项表明，受益人在 _____ [U-] 经过四年学习后于 1995 年获得“ 体育文化 ”文凭，并在 2011 年至 2012 年学习期间在 _____ [A-] 获得“ 国家与社会 ”硕士学位。

申请人还提供了其文凭和课程成绩单的副本，作为其来自 _____ [U-] 的外国教育资历证据，这些材料表明他在该校学习期间专攻体育文化，并且根据国家考试委员会的决定，他取得了“ 体育教师[和]拳击教练 ”资格。他来自 A- 的资历表明他获得了国家与社会建设硕士学位。

他最初还提交了由 [E-] 于 2019 年 3 月准备的资历评估，评估人在其中认为：

[申请人] 获得了一个外国学位，该学位被认为等同于美国地区认证学院或大学的美国公共管理硕士学位。进入 _____ 的硕士学习需要等同于美国学士学位的学士学位。

在涉及外国学位的案件中，USCIS 可有利地考虑由独立资历评估人进行的资历评估，该评估人提供可信、合乎逻辑且记录充分的等同性认定案例，且仅基于个人的外国学位。意见

[3] 为确立作为具有特殊能力的个人的资格，申请人必须提供满足六项法规标准中至少三项的文件，以满足该分类的初始证据要求。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。如果申请人满足这些初始要求，我们随后考虑整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常遇到的专业知识水平。见 Kazarian v. USCIS，596 F.3d 1115（第九巡回法院 2010 年）（讨论两部分审查，即先计算证据，然后如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下考虑）；见 USCIS 政策手册 F.2，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-2。只有那些证明“ 显著高于通常遇到的专业知识水平 ”的人才有资格被归类为具有特殊能力的个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

[4] 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

仅属结论性、未提供清晰可信路线图以明确阐述意见依据的评估不具说服力。见9 USCIS政策手册F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。
虽然评估人在其评估中一般性地讨论了[已隐去]的高等教育体系，但她未讨论、分析或最终认定申请人1995年从U-获得的文凭（如有）与美国经认证高等教育机构所获教育的等效性。该1995年文凭根据英文翻译仅表明其具备"体育教师[及]拳击教练"资格，并未表明其通过该学习项目获得大学学位。评估人仅关注申请人硕士学位的教育等效性——而未考虑其基础教育的教育等效性——不足以证明其拥有"美国学术或专业学位或高于[学士]学位的外国等效学位"。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

基于上述理由，所提交的评估似乎未能可信地提供分析路线图以有说服力地阐述评估人意见的依据。重要的是要理解，由学历评估人或学校官员进行的任何教育等效性评估均仅具咨询性质，最终认定仍完全由USCIS作出。同上。（另见Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791 (Comm. 1988)、Matter of Sea, Inc. 19 I&N Dec. 817 (Comm 1988)及Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。）因此，我们将此事项发回重审给审理主任，以重新评估该评估对本案是否具有证明价值。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

在重新考虑证据是否表明申请人符合EB-2高级学位专业人士分类资格时，审理主任应注意，法规规定申请人必须拥有(A)"美国高级学位或外国等效学位"，或(B)"美国学士学位或外国等效学位"加上"至少五年专业领域内渐进式学士后经验"，方有资格被归类为高级学位专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)和(B)（着重号为添加）。根据任一替代方案，任何美国或外国等效教育均不可接受，除非其包含所规定的学位。

要符合高级学位专业人士资格，依赖外国教育的受益人必须拥有单一外国学位，其等效于至少美国学士学位。法规不允许基于较低教育资历的组合或教育与经验的组合来认定学士等效。见Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. 60897, 60900 (Nov. 29, 1991)（指出"《移民与国籍法》及其立法历史均明确表明，为……在第二[优先类别]下具有等效于高级学位的经验，[非公民]必须至少拥有学士学位"）（着重号为添加）。

如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将高级学位定义为"任何美国学术或专业学位或高于学士学位的外国等效学位"。（着重号为添加。）由于记录未显示受益人拥有所需的单一外国学位等效于美国学士学位，申请人外国硕士学位是否"高于[美国]学士学位"以及其硕士学位是否符合EB-2分类目的下高级学位的法规定义，似乎存疑。

此外，由于记录似乎未确立受益人拥有单一外国学位等效于至少美国学士学位，审理主任还应考虑申请人是否可依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)以"美国学士学位或外国等效学位后跟随至少五年专业领域内渐进式学士后经验"的个人身份，作为替代方案符合EB-2分类资格。

我们还注意到，申请人在寻求获得移民福利过程中就其外国教育提交了不一致的证据。在初始申请中，其声称自己是"获得教育学博士学位和公共管理硕士学位的 advanced degree professional（高级学位专业人士）"。在上诉中，申请人声称"[i]n 1995 [the Petitioner] graduated from [U-] and entered graduate school. In 2002, he successfully defended his thesis on the topic [已隐去] In that same year, he was awarded the advanced degree as ' Candidate of Pedagogical Sciences (Ph.D.).'"（"1995年[申请人]从[U-]毕业并进入研究生院。2002年，其成功答辩了关于[已隐去]主题的论文。同年，其被授予'教育学副博士（Ph.D.）'高级学位。"）

相比之下，申请人的就业工作簿显示其于1998年"因学习期限结束被研究生院开除"。其工作簿中的其他条目显示其于2001年被聘为"教练-培训师"，该职位雇佣合同于2002年8月终止。随后其于2002年9月至2003年7月被另一机构聘为"Football Methodist"。此外，尽管申请人声称于2002年获得博士学位，但其未在随申请提交的ETA-750B表格中列入该学习项目。申请人必须以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。对申请人[证据]任何方面的怀疑当然可能导致对支持签证申请所提供其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人也未在其提交给国务院（DOS）的非移民签证申请中列入有关其2002年和2012年研究生学位学习项目的信息。在其2015年签证申请中，其表示于1991-1995年就读于U-，所学课程为"战斗系"，而非ETA-750表格中所述的"体育"文凭。与其ETA-750表格所提供信息相反，其还在2017年签证申请中将其教育描述为1991-1998年在U-学习"单人格斗"课程。申请人还必须解决记录中的这些不一致之处。同上。

因此，审理主任应考虑这些问题并认定申请人是否符合拥有高级学位的专业人士类别成员资格。

B. 国家利益豁免

审理主任讨论了申请人的证据及其拟议事业的描述，认定其拟议事业具有实质价值且具有国家重要性。基于以下理由，我们撤回其在此方面的认定。Dhanasar第一项要件要求同时证明实质价值和国家重要性，其聚焦于非公民拟从事的具体事业。综合考虑全部证据，记录似乎未充分证实申请人具体拟议事业的性质。

申请人在申请第6部分表示其寻求以"体育发展顾问"身份就业，主张该职位符合"管理分析师，SOC代码13-1111"职业从业人员的职责和责任。根据美国劳工部职业信息网络（O*NET）该职业的在线摘要报告，"管理分析师"通常：5

开展组织研究和评估，设计系统和程序，开展工作简化和测量研究，并编制操作和程序手册，以协助管理层更高效、更有效地运营。包括项目分析师和管理顾问。

申请人在初始申请中讨论了其过往成就，并表示其"为国家体育组织创建发展和行政流程，以确保精英国家运动员的成功培养"。其提供了"2019-2023年在美国的工作展望计划"，其中例如表明其将把2019至2020年的大部分时间用于"学习英语[及]美国在体育和运动方面的成就"；其还将与美国大学、体育组织、美国奥委会和美国拳击协会建立联系。其计划提及其打算开展多种多样的活动，例如：

- 在美国建立武术比赛清单并联系组织委员会；
- 在[已隐去]建立健康俱乐部以及面向残疾人和老年人的活动区域
- 成为[已隐去]的成员
- 了解美国科学和理论期刊的活动；
- 实施科学研究和创新；
- 为体育俱乐部和组织提供科学著作；以及，
- 开发和分发促进体育和运动的社交短片……

我们注意到，其中许多活动似乎远远超出"管理分析师"通常执行的任务范围，且与申请人在申请中同时所述"为国家体育组织创建发展和行政流程以确保精英国家运动员的成功培养"的意图并不密切吻合。

针对审理主任的证据请求（RFE），申请人提供了一份2021年1月的声明，表明他将：

[F]专注于在体育组织、教育机构和政府机构之间建立合作伙伴关系，以提高美国资金不足的奥林匹克运动项目的知名度和开发，例如女子拳击，并特别关注可具备潜在奥林匹克运动项目资格的个人运动员项目的开发，例如桑搏和踢拳。

5 见 https://www.onetonline.org/link/summary/13-lll1.00。

在此，申请人提交了一份高层级的任务清单，其事业涵盖多个不同的关注领域，例如学习英语、了解美国的体育、参加体育比赛、为残疾人和老年人建立健康俱乐部及健康俱乐部项目、撰写科学文章、开发和实施体育相关创新，以及组织有奥运冠军参加的 master classes 和圆桌会议等。关于申请人将在其事业中从事的具体活动以及他将如何在美国落实这些计划活动的细节缺失，引发了以下疑问：他是否提供了足够的信息和证据，以证明其拟议事业的预期影响具有实质价值并达到国家重要性水平。

审理主任应分析申请人的证据，以确定其拟议事业在体育发展咨询领域是否具有国家或全球影响、是否具有雇用美国工人的重大潜力，或其他重大积极经济影响。如果审理主任认定申请人的文件不符合 Dhanasar 第一项要件中的实质价值和国家重要性要求，其决定应讨论其证据中的不足之处并解释不符合资格的原因。6

关于申请人在 Dhanasar 分析第二项和第三项要件下提出的其余资格主张，我们同意审理主任的最终结论。

III. 结论

我们撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以进行进一步审查并作出新的决定。在发回重审时，审理主任应审查迄今提交的所有证据（包括上诉时提交的书面论证意见），确定申请人是否符合持有高级学位的专业人士分类资格，并分析申请人的论点和证据，以确定其是否满足 Dhanasar 框架中规定的全部三项要求。审理主任可要求提供其认为与新决定相关的任何额外证据。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以按照上述分析进行进一步程序并作出新的决定。

6 此外，在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们还必须依据具体拟议事业，以根据 Dhanasar 分析确定该外国国民是否处于有利地位以推进该事业。