OCT102023_05B5203 · 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：28448757 日期：2023年10月10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）

申请人是一名旅游与酒店管理经理，寻求基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力的人员，并寻求对该分类所附职位要求给予国家利益豁免。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，认定记录未能证明申请人有资格作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员获得EB-2分类。此外，审理主任认定申请人经自由裁量不值得豁免该分类的职位要求。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 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。

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员。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

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。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步发展的经验，相当于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业被定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，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。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。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证据的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长程度。

如果申请人证明其符合基础EB-2分类的资格，则其必须随后证明其值得对职位要求给予“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 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）可经自由裁量4，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位要求将有利于美国。

II. EB-2分类

审理主任认定申请人无资格获得EB-2分类，无论是作为持有高级学位的专业人士还是作为具有特殊能力的人员。如下文所述，本办公室同意审理主任对这两方面的最终结论。

A. 持有高级学位的专业人士

申请人提交证据证明其于2012年在巴西的[已隐去]完成了为期两年的“ 酒店业务高等技术课程 ”项目，并于2018年在研究生与本科教育学院完成了“ 工商管理MBA ”lato sensu课程。为这些项目提交的学历证书评估结论认为，它们分别相当于两年和一年的本科学习。因此，这两项学历均非美国学士学位的外国同等学历。

1 专业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。该法第101(a)(32)条。
2 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 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中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 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本质上属于自由裁量性质）。

第三份评估系针对审理主任的证据请求（RFE）提交，其将这两项学历与申请人的工作经验证据结合考虑，结论认为申请人持有相当于美国酒店管理学士学位的外国同等学历。5

然而，条例的明文规定表明，高级学位同等学历必须包含单一的学士学位，未规定以经验替代教育或合并较低学历证书。条例要求五年逐步发展的经验须在“ [美国]学士学位或外国同等学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

此外，在引入EB-2条例时，前移民与归化局（INS）解释称“ 拟议规则未提供允许仅以经验替代学士学位或高级学位的程序。 ”拟议规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 30703, 30706（1991年7月15日）。在利益相关方评论后，INS审查了《1990年移民法》并认定拟议条例符合国会意图。INS指出：

[该法]及其立法历史均明确表明，为符合第三类职业的专业人士资格，或为在第二类下具有等同于高级学位的经验，外国人必须至少拥有学士学位。

INS最终规则《基于就业的申请》，56 Fed. Reg. 60897, 60900（1991年11月29日）（着重号为原文所加）。因此，寻求作为高级学位专业人士分类的申请人必须至少拥有美国学士学位或外国同等学位。参见一般性规定 6 USCIS Policy Manual F.5(A)(2), www.uscis.gov/policy-manual。

USCIS可经其自由裁量，将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，USCIS最终负责就外国人是否符合所寻求福利的资格作出最终裁定。同上。由于第三份评估依赖两项独立学历证书与工作经验的结合得出结论，因而与相关条例的明文规定不符，该结论将不予考虑。

在上诉中，申请人主张USCIS此前曾在支持寻求国家利益豁免的申请时，将三年制本科学位视为等同于美国学士学位。美国学士学位通常需要四年大学学习。Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Comm'r 1977)。虽然某些外国三年制本科学位可能等同于美国学士学位，但由于学位项目的时长和录取要求因颁发国而异，申请人未解释为何这与其学历证书和资格相关。此外，本办公室并无义务仅因可能存在错误的先前批准而批准尚未证明资格的申请或申请。见 Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 597 (Comm'r 1988)。此外，申请人似乎提及本办公室的三项非

5 评估人依据“ 三换一规则 ”评估工作经验与教育的等同性，但未引用法规、条例或其他来源。与所请求分类相关的8 C.F.R. § 204.5(k)条例不包含此类规则。

支持其主张的先例决定，但不包括这些决定的引注或副本。即使这些决定与申请人的资格相关（而这一点无法从记录中确定），它们也未被作为先例公布，因此在本裁决中对我们不具有约束力。参见 8 C.F.R. § 103.3(c)。而或许最重要的是，申请人提交的学历评估中没有任何一份得出结论认为其学历资历本身等同于美国学士学位。基于上述所有理由，申请人未能在上诉中证明其学历资历等同于美国学士学位。由于他不拥有美国学士学位或同等的外国学位，他不符合作为持有高级学位的专业人士成员的资格。6

B. 特殊能力个人

审理主任在其决定中还认定，申请人不符合作为特殊能力个人的 EB-2 分类资格，因为他仅满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下证据标准中的一项。在上诉中，申请人主张他满足另外四项标准。

显示该个人拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、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)

审理主任在列出提交至记录中的若干教育和培训证书后认定，申请人满足本项标准。基于上文所述的来自[已隐去]的证书和成绩单，我们同意。

以现任或前任雇主信函形式提供的证据，显示该个人在为其寻求的职业中拥有至少十年全职经验；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

尽管审理主任认可了近二十封推荐信及与本项标准相关的其他证据，但他们认定这些信函不足以证明申请人作为旅游和酒店经理拥有至少十年全职工作经验。7

6 审理主任还认定，申请人拟通过其拟议事业从事的职位——旅游和酒店经理——不要求学士学位，因此不属于专业职位。虽然申请人在上诉中未对审理主任决定的这一方面提出异议，但我们注意到，由于申请人寻求的是国家利益豁免，本申请不存在与职位邀请相关的要求。正确的焦点在于，申请人作为拟从事和/或正在从事《移民与国籍法》第 101(a)(32) 条所定义的专业的人士，是否符合高级学位专业人士的资格。然而，由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留该问题。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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触及替代性问题）。

7 我们注意到，该决定包含一项暗示申请人确实满足本项标准的陈述。由于这与审理主任此前关于本项标准的讨论和最终结论相矛盾，我们将该陈述视为错误。

在上诉中，申请人首先错误地引述法规，称其要求在所寻求的职业中具有五年学士后经验或十年全职经验。他随后主张，根据 8 C.F.R. 204.5(g)(1)（涉及合格经验或培训的证据），本项标准下提交的证据可包括“ 与外国人经验相关的其他文件 ”，并提及来自巴西的社会保障和劳动文件。

我们对记录的审查确认，申请人的受雇情况如下：

• 2008 年 11 月至 2011 年 8 月（2 年 9 个月），总经理——由来自[已隐去]的信函确认，并在申请人的社会保障文件中显示
• 2013 年 11 月至 2016 年 5 月（2 年 6 个月），[已隐去]的总经理——由来自[已隐去]的信函确认，并在申请人的社会保障文件中显示
• 2017 年 4 月至 2020 年 6 月（3 年 2 个月），[已隐去]的运营经理——由来自[已隐去]的信函确认，并在申请人的社会保障文件中显示

该证据所证明的工作经验总计为 8 年 5 个月，少于所要求的 10 年。虽然其他信函和文件显示申请人曾担任接待员、接待主管和顾问，但本项标准要求经验须在所求职位中。关于这些职位的证据不足以表明它们属于旅游和酒店经理职位。因此，申请人未证明其满足本项证据标准。

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

审理主任认定，申请人关于其职业不要求证书或执照的陈述，足以决定其不满足本项标准。在上诉中，申请人主张他是一名被巴西法律认可为专业人士的“ 旅游学家 ”。虽然他提及外国法律的若干条款，但申请人未提交证据证明其持有法规明文所要求的、与其职业相关的执照或认证。因此他不满足本项标准。

证明该个人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

申请人提交了其 2008 年至 2020 年各年薪资的证据，其最高收入出现在 2018 年，约为 R$ 80,000。他还提交了一份来自 payscale.com 的薪资报告，该报告显示巴西[已隐去]酒店行业的平均基本工资为 R$ 44,000。然而，该报告无助于证明申请人获得了反映特殊能力的薪资，原因有几点。第一，所报告的薪资是针对所有酒店行业从业者的，因此不反映申请人所从事的酒店经理职业的薪资。第二，它是平均基本工资，因此不能显示该领域具有特殊能力者预期可获得的较高薪资。第三，该报告显示的是不同城市的薪资

而非申请人 2018 年工作所在的城市，且未说明这些数据取自哪一时间段。因此，它不构成将申请人的收入与同一地点、同一时间段内其他酒店经理进行比较的基础。最后，我们注意到该报告显示，作为酒店和旅游业管理人员的 spa 经理平均年薪为 R$ 120,000，远高于申请人的最高年收入。基于上述所有理由，该证据不足以证明申请人的薪资表明其在其领域具有特殊能力。

C. 最终实质审查

申请人未证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下证据标准中的至少三项。尽管他主张其还满足关于其领域内认可和重大贡献的标准，但他无法满足至少三项标准以满足本分类的初始证据要求。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并在此保留申请人关于该附加标准的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；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触及替代性问题）。

申请人未满足初始证据要求，因此我们无需提供 USCIS 政策中所提及的那类最终实质审查。尽管如此，我们已审查了整个记录，并认定该记录未证明申请人被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专长。尽管他在该领域取得了成功进展并赢得了雇主的尊重，但记录未显示他已使自己区别于受雇于类似职位的同行。

III. 国家利益豁免

申请人未证明其符合作为持有高级学位的专业人士成员或作为特殊能力个人的基础 EB-2 分类资格。因此他不符合该分类职位邀请要求的豁免资格。尽管如此，我们将简要讨论其在 Dhanasar 分析框架第一项要件下的主张。

该框架的第一项要件，即重大价值和国家重要性，聚焦于个人拟从事的具体事业。该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。在判断拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889.

在其决定中，审理主任认定，申请人拟继续在美国担任酒店和旅游经理的拟议事业具有重大价值。我们同意，记录充分显示了拟议事业在商业领域的价值。

关于拟议事业的国家重要性，审理主任的结论是，申请人提交的证据侧重于酒店业整体的重要性，而非

其具体事业的重要性，这与Dhanasar中概述的准则相反。具体而言，审理主任指出，申请人拟在酒店业获得总经理职位的拟议事业，未被证明具有在美国创造就业或产生任何其他积极经济影响的潜力。他们还认定，申请人未证明其在这样一个职位上的就业可能对酒店业产生更广泛的影响，且该影响将超出其雇主以及他将服务的客户或客人。

在上诉中，申请人引用了有关美国酒店业的各种统计数据，结论是该行业“ 具有在创造就业、经济增长、国际关系和文化保存方面对美国产生积极影响的潜力 ”。他还主张，其职业计划以及随初始申请提交的一份专家意见书，显示了其拟议事业将如何具体具有国家重要性。但该专家意见书引用了与申请人在上诉中引用的类似的行业统计数据，仅补充称“ 对于像[申请人]这样经验丰富且技能高超的专业人士而言，为维持酒店对国家经济所具有的经济重要性程度而贡献于住宿管理是很重要的 ”。该意见书作者未解释申请人的经验和技能将如何使其能够产生超出其雇主范围的经济影响，或广泛影响酒店业。此外，在根据Dhanasar第二项要件评估申请人是否处于有利地位以推进其拟议事业时，会考虑申请人的工作经验、教育和培训。

申请人未证明其拟议事业具有国家重要性，因此他不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。由于他因此不符合国家利益豁免的资格，我们无需讨论其在框架其余要件下的论点。

裁定：上诉被驳回。