OCT192023_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：28458591 日期：2023年10月19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）

申请人是一名企业家，寻求以拥有高级学位的专业人士和/或具有特殊能力个人的身份获得就业类第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《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，认定尽管申请人符合EB-2分类资格，但记录未能证明其符合国家利益豁免资格，且在其他方面作为裁量事项值得获得该豁免。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。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，即作为拥有高级学位的专业人士或在科学、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。

高级学位是指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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证明文件

满足六类证据中至少三类。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 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分类资格，则必须进而证明其作为裁量事项值得获得对工作邀请要求“ 符合国家利益 ”的豁免。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）可作为裁量事项3，在申请人证明以下各项时授予国家利益豁免：

- 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以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

二、EB-2分类

申请人主张其有资格作为拥有高级学位的专业人士以及作为具有特殊能力的个人获得EB-2移民分类。在其决定中，审理主任认定申请人拥有高级学位，因此符合拥有高级学位的专业人士资格。根据下述讨论，本办公室撤回审理主任的结论。

申请人提交了以下与其教育相关的证据：

- 完成[已隐去]研究生课程证书，工商管理硕士（MBA），商业管理，[已隐去]大学，2021年6月11日
- 上述证书的成绩单，显示申请人在2020年8月7日至2021年5月20日期间完成了11门课程
- 工业生产技术员文凭，[已隐去]大学，2015年3月9日
- 神学学士文凭，[已隐去]，2018年1月12日
- 上述文凭的成绩单，显示申请人在2016年11月至2017年8月21日期间完成了11门课程
- 宗教科学课程完成证书，教育协会[已隐去]，2021年6月4日
- 上述证书的成绩单，表明申请人在2020年11月4日至2021年2月26日期间完成了6门课程

1 如果此类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)。
2 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。
3 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在性质上属于裁量）。

• 神学课程完成证书，[已隐去]，2016年12月10日
• 第一份教育评估（最初提交），[已隐去]，日期为2021年9月28日，结论为申请人具有相当于美国认证大学神学本科课程3年学习的学历
• 第二份教育评估（应RFE提交），[已隐去]，日期为2021年9月28日，结论为申请人具有相当于美国认证大学商业管理硕士学位的学历
• 第三份教育评估（应NOID提交），[已隐去]，日期为2023年1月28日，结论为申请人具有相当于美国认证大学商业管理硕士学位的学历

第一份教育评估仅关注申请人来自[已隐去]的神学学士学位。尽管未提及申请人来自[已隐去]的证书，但似乎已将该证书纳入评估，因为其结论为申请人具有相当于美国区域认证大学神学本科3年学习的学历。然而，该证据并未证明申请人拥有相当于美国学士学位的学历。

在回应审理主任的RFE时，申请人提交了第二份教育评估，该评估似乎是由同一评估人于与第一份相同的日期签发的不同评估。然而，这第二份评估就申请人教育的同等性得出了相互冲突的结论。其包含若干不一致之处，使其失去意义，包括以下各项：

• 页眉部分包含与先前提交的评估相同的结论，而摘要部分则称申请人具有相当于美国认证大学商业管理硕士学位的学历
• 授予机构列为[已隐去]，而非[已隐去]大学，[已隐去]，后者签发了申请人的 lato sensu 商业管理MBA
• 评估称完成该学位可进入“ 进一步本科课程 ”，这与摘要中该学位等同于硕士学位的结论相矛盾
• 概述部分讨论的是在巴西签发的3年 Titulo de Bacharel 学位，而非摘要中提及的 lato sensu 文凭

申请人负有责任以独立、客观的证据解决记录中的这些不一致之处，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。在此，尽管审理主任在签发NOID时未提及第二份评估中的不一致之处，但申请人在其回应中提交了同一评估人于2023年1月28日出具的第三份评估。虽然该版本缺少第二份评估中的大部分不一致之处，但概述部分继续讨论 Titulo de Bacharel 学位，而非评估其余部分所提及的 lato sensu 商业管理MBA文凭。因此，这第三份评估并未解决第二份评估中的所有不一致之处，也未包含对其声称已评估的学历证书的分析。由于剩余的不一致之处以及对申请人教育学历缺乏分析，本办公室在确定申请人资格时不会给予这些教育评估任何权重。

申请人广义（latu sensu）工商管理硕士企业管理文凭的成绩单显示，他修读了一个学年的课程，尽管尚不清楚这是全日制还是非全日制学习。4 同样不清楚的是，申请人的哪些先前文凭被认为满足该项目的入学要求，因为成绩单未包含此信息。关于其神学教育，即使我们假定申请人声称的在I I进行的两年神学学习被接受用于进入I I（这一点从记录中并不明显），该机构的学士学位也仅是在额外学习一年后授予的。为根据《移民与国籍法》第203(b)(2)条拥有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有单一学位，该学位是相当于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”（外加该专业领域五年逐步提升的经验）。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位通常被认为需要四年教育。见Matter of Shah, 17 I&N Dec. 244, 245 (Reg'l Comm'r 1977)。法规或条例中没有任何规定允许申请人以低于完整学士学位（外加该专业领域五年逐步提升的经验）的资格，根据《移民与国籍法》第203(b)(2)条作为拥有高级学位的专业人士类别成员获得资格。5 基于记录中所含信息，我们认定申请人未能按照8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)履行其证明其外国教育具有美国同等学历的举证责任。

此外，我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育是否可与任何美国学位相比。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国同等学历的可靠资源。见American Association of Collegiate Registrars and Admissions Officers, Electronic Database for Global Education, https://www.aacrao.org/edge（最后访问日期2023年10月18日）。该数据库包含关于巴西教育体系的广泛信息，包括广义（latu sensu）证书。数据库指出，lato sensu项目用于专业发展和专业化，导向专业证书而非研究生学位。此外，数据库指出，三年制Titulo de Bacharel学位相当于美国三年本科学习，而修读四至五年后授予的文凭相当于美国学士学位。如上所述，申请人未能证明其至少完成了四年神学学士学位的学习。因此，EDGE数据库的信息连同上述讨论表明，申请人不持有相当于美国认证大学学士学位的外国同等学位。

由于申请人未能证明其拥有相当于美国学士学位的外国同等学历，他不符合高级学位专业人士的资格，我们撤销审理主任决定中的该部分。他还声称有资格作为特殊能力个人获得EB-2移民分类。然而，由于我们认定他不符合国家利益豁免的资格且不应获得该豁免，且这对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并

4 记录显示，申请人同时在I I大学和Educational Societ~ l修读课程。申请人还在其简历和ETA-7508表上声明，他在此期间的大部分时间从事全职工作。

5 我们进一步指出，即使申请人的神学学士学位或其广义（latu sensu）工商管理硕士企业管理文凭中的任一相当于美国学士学位，从任一学位授予到其申请提交之间也没有足够时间使其获得该专业领域五年逐步提升的学位后经验。

特此保留其作为特殊能力个人的资格问题。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“ 纯咨询性认定 ”）；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审理替代性问题）。

III. 国家利益豁免

在申请人的初始陈述中，他提议创办自己的企业，为I I佛罗里达地区的中小型公司提供电子文档管理服务。尽管其在RFE回复中提出了相互矛盾的提及，包括“ 高层咨询服务 ”和财务管理咨询，此外还招聘了一系列令人困惑的不相关职位（“ 销售代表——来自巴西的家居用品 ”只是其中一个例子），但申请人在回复审理主任的NOID时回到了其提议事业的原始描述。

A. 实质价值和国家重要性

Dhanasar分析框架的第一项要件，即实质价值和国家重要性，侧重于个人提议从事的具体事业。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。在确定提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。

审理主任在其决定中未包含对申请人提议事业是否具有实质价值的认定，但在其RFE和NOID中提及该要求已满足。基于关于申请人提议企业及其拟服务客户等小企业的经济重要性的证据，记录足以表明提议事业在商业和创业领域具有实质价值。

关于提议事业的国家重要性，审理主任认定申请人提交的专家信和商业计划不足以表明申请人提议的企业具有雇用美国工人的重大潜力，因为它们仅讨论了除他之外雇用三名工人的情况。它们也未表明提议事业将在该少数员工及其潜在客户之外产生重大积极经济影响。

在上诉中，申请人多次提及其提交的专家意见信。其首次提及的是信中主要讨论其工作经验的部分，但该部分也包括撰写人的结论性陈述，即申请人的“ 工作受到追捧，在服务外包和营销行业具有国家重要性 ”。此类陈述未解释专家为何认为提议事业具有国家重要性，证据分量很小。此外，对申请人工作经验的讨论与其提议事业的国家重要性无关，而是在根据Dhanasar框架第二项要件确定其是否处于推进该事业的有利位置时的一项考虑因素。

申请人在其书面论证意见中重点关注的专家意见信第二部分包含另一项关于提议事业国家重要性的结论性陈述，然后以一般性描述运营经理的角色作为解释。但必须证明具有国家重要性的是申请人具体提议的事业，而非某一行业或所有行业中的某一职业。见Dhanasar at 889。该陈述未表明申请人作为电子文档管理企业总经理的提议工作为何会对其领域或其提议经营的行业产生更广泛影响。

在其书面论证意见的后文中，申请人指出专家意见信的第一段，其中撰写人认为：

此外，他完全有资格向有志创业者和商业专业人士教授商业概念。它将通过提供研讨会、讲座、课程或培训班来触及更广泛的受众，旨在传递信息和传播其服务，以触及潜在的未来创业者。

然而，在申请人对某提议事业的描述中，他从未声明其打算教授商业概念课程或研讨会。因此，撰写人所指对象不明，也不清楚信件的该部分与申请人所提议具体事业的国家重要性有何关联。

申请人还在上诉中主张，Dhanasar框架在讨论一项“具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他重大积极经济影响，尤其是在萧条地区”的事业的国家重要性时，并未规定最低就业创造水平。Dhanasar at 890。虽然该决定未规定申请人证明国家重要性所需的具体最低就业创造数量，但它确实表明任何积极经济影响必须是“重大的”。我们同意审理主任的结论，即记录未证明潜在创造三个相对非技术性工作岗位足以构成重大积极经济影响。申请人关于间接就业创造和收入生成的模糊提及也不足以证明。

申请人还指出其商业计划和陈述，以支持其拟议事业具有国家重要性。但该商业计划包含与申请人在其RFE回复中的陈述相同类型的不一致之处。例如，在讨论申请人拟议业务的法律形式的章节中，其将该业务描述为财务分析和簿记办公室。此外，商业计划随后描述了该业务将提供的服务范围，包括运营咨询、人力资源服务、销售服务以及销售活动的组织。由于该计划的收入预测是基于一家提供这些服务的公司，而非申请人初始陈述和NOID回复中简要描述的电子文件管理服务，因此这些预测与证明申请人的具体拟议事业将产生重大积极经济影响，或在一般管理领域或外包服务行业中产生更广泛影响无关。

基于上述所有理由，申请人未能证明其拟议事业具有国家重要性。因此，其不符合Dhanasar分析框架的第一项要件。

III. 结论

申请人在上诉中还主张，其通过证明自己处于有利地位以推进其拟议事业，以及总体而言豁免职位邀请要求将符合国家利益，从而符合Dhanasar的第二项和第三项要件。然而，由于其不符合Dhanasar分析框架的第一项要件，其未能证明自己符合国家利益豁免的资格。由于这对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留其是否符合其余要件的资格问题。参见Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。