SEP122024_01B5203 · 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：33564356 日期：2024年9月12日

对内布拉斯加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）

申请人是一名农业综合企业高管，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位offer要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了该申请，认定记录未能证明申请人有资格获得EB-2分类的职位offer和劳工证要求的豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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，本办公室将部分撤回审理主任的决定，并驳回上诉。

I. 法律

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)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晋升的工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

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有资格获得“ 符合国家利益 ”的职位offer要求的酌情豁免。本法第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案指出，美国公民

及移民服务局（USCIS）可酌情决定，[1] 在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质性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
- 总体而言，豁免职位offer要求将有利于美国。

同上。

II. 分析

首先，尽管对最终裁定并非必要，本办公室必须撤回审理主任关于申请人是高级学位专业人士的认定。作为其高级学位的证据，申请人提供了一份来自
_____ 巴西的文凭副本，显示其获得Titulo de Bacharel em Administracao（管理学学士学位）。申请人未提供与该学位相关的成绩单副本，但在其简历中表示他于1995年至1998年就读于该校。

美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）[2] 的信息指出：

3年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国三年大学学习的教育水平。可按课程逐门授予学分。4年制或5年制Titulo de Bacharel/Grau de Bacharel代表达到相当于美国学士学位的教育水平。

评估人表示，仅基于学术资格，申请人等同于工商管理学士学位。然而，评估人似乎是根据文凭的颁发而非结合对学位和申请人成绩单的审查作出此认定。在缺乏证明四年学习的本科学位成绩单的情况下，申请人未能证明其获得了等同于美国学士学位的学位。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)（要求提交官方学术记录）。

申请人进一步提供了其继续教育的证据，包括来自
的Latu Sensu（广义研究生课程）以及在G-V-F-[3] 的商业管理课程。为支持其拥有等同于美国硕士学位的主张，申请人提供了一份对其

[1] 参见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（加入第九、第十一和哥伦比亚特区巡回法院（以及第三巡回法院在一份未公布决定中）的意见，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

[2] 本办公室认为EDGE是有关外国学历等同性的可靠信息来源。参见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009); Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010); Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug.20.2010)。另参见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。有关巴西教育体系和学历等同性的信息，参见https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问于2023年5月25日）。

[3] 本办公室使用首字母缩写以保护非上诉当事方的个人和组织的隐私。

学术资格的评估。评估人得出结论，申请人的bacharel（学士）、latu sensu（广义研究生）文凭和工作经验的组合“ 等同于工商管理硕士学位 ”。

EDGE指出：

专业发展和专业化项目被视为lato sensu/广义研究生水平项目，遵循独立立法。此类项目通向专业证书，而非研究生学位。它们要求1至2年或3年的学习。

基于上述理由，申请人未能证明其拥有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所要求的“ 外国同等学位 ”。[4] 由于申请人未提供条例所定义的官方学术记录副本，也未以其他方式提供与其bacharel（学士）学位所完成学分时数和课程相关的证据，他未能证明且本办公室无法认定其符合高级学位专业人士的资格。此外，由于申请人未主张（且记录也未证明）其是特殊能力人士，他未能证明符合基础分类的资格。因此，申请人未能证明其符合EB-2分类的资格。

A. 拟议事业

申请人拟在美国从事农业综合企业领域的顾问工作，专长于种子和种子技术。他拟为农业综合企业行业中多个未具名客户提供咨询和组织服务。

B. 实质性价值和国家重要性

第一项要件，即实质性价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。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。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

本办公室撤回审理主任关于申请人已证明其拟议事业具有国家重要性的认定。对记录的审查表明，申请人的拟议事业定义不够充分，无法证明潜在的经济或行业影响。申请人表示其打算在农业综合企业行业担任顾问，但未指明其将为哪个具体客户工作，也未说明其工作将对该组织产生何种影响。

[4] 比较8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(D)（为非移民签证分类之目的定义“ 等同于完成美国学士或更高学位 ”）。在教育和经验的组合可等同于学士学位的情况下，本法及条例明确如此规定。参见本法第214(i)(2)(C)条，8 U.S.C. § 1184(i)(2)(C)（允许H-1B工人拥有“ 等同于完成此类[学士]学位的专业经验 ”）；另参见8 C.F.R. § 214.2(h)(4)(iii)(C)(4)（规定H-1B工人可拥有“ 等同于完成美国学士学位的教育、专业培训和/或逐步晋升的工作经验 ”）。与本事项所寻求的移民分类相关的条例不包含类似表述。

申请人以概括性措辞，依据其专业经验和过往成就记录，主张其将对美国种子行业产生积极影响，但未提供支持性证据或明确界定的行业内工作范围。申请人的专业知识和过往职位的成功记录是Dhanasar第二项要件下的考量因素，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍人士身上 ”。同上，第890页。此处的问题是申请人是否以优势证据证明了其拟议工作的国家重要性。

申请人依赖种子产业、以及更广泛意义上的农业的重要性，而非其自身对美国境内某一具体项目或若干项目的潜在影响。然而，在认定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 该外国人拟从事的具体事业 ”。Id at 889。我们进一步指出，我们寻找拟议事业的“ 更广泛影响 ”，并且“ 一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响。 ”Id。我们还指出，“ 一项事业如果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，尤其是在经济萧条地区，例如，很可能被理解为具有国家重要性。 ”Id. at 890。

综合权衡，申请人未能证明其拟议事业具有雇用工人或以其他方式影响美国农业综合企业的重大可能性。他表示将向潜在客户提供广泛的服务。其事业似乎是一个单人咨询业务，不会雇用额外的美国工人。相反，申请人主张，由于其工作将影响所有农民和种植者，因此将对美国经济产生广泛影响。此认定取决于对申请人贡献的更广泛社会或经济影响的评估，要求其证明超出本地行业范围的更广泛利益。See Dhanasar, 26 I&N Dec. at 893。因此，尽管涟漪效应可能意味着狭窄领域内的积极发展，但仅凭这些可能不足以确立所需的国家重要性水平。Id. at 890, 892。因此，根据现行法律标准，申请人仍有责任提交令人信服的证据，证明其有能力使整个行业或领域显著受益。

在Dhanasar中，我们认定申请人的教学活动未达到具有国家重要性的水平，因为这些活动不会更广泛地影响其领域。Id. at 893。同样，本案记录未能证明申请人作为未指明的一家或多家公司顾问的模糊角色会对美国经济或农业综合企业领域产生可观影响。

C. 处于有利地位推进拟议事业

第二项要件将焦点从拟议事业转向个人。为认定其是否处于有利地位推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：其教育、技能、知识以及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。Id. at 890。

申请人依赖其在巴西种子行业的经验，以证明其处于有利地位担任美国农业综合企业组织的顾问。审理主任认定申请人并非处于有利地位推进拟议事业，部分依据是美国境内缺乏种子资金、投资者或就业前景。在上诉中，申请人主张种子资金和投资只是有助于证明个人处于有利地位推进其事业的两项标准，且审理主任在作出决定时未充分考虑申请人在其领域的丰富经验。

在我们对记录的审查中，如上所述，申请人未充分界定其拟议事业的范围，也未确定其将担任顾问的美国具体雇主或公司。没有明确界定的范围和目标，申请人无法证明其处于有利地位推进拟议事业。此外，审理主任正确指出，申请人未证明其咨询职责存在兴趣，从而使其事业达到国家重要性水平。记录未反映潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的足够兴趣，以证明其处于有利地位推进其拟议咨询业务。基于这些原因，其未能证明满足Dhanasar框架的第二项要件。

D. 综合权衡豁免是否有利

第三项要件要求申请人证明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。在进行此分析时，我们可评估如下因素：鉴于个人资格或拟议事业的性质，其获得工作邀请或获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从其贡献中受益；以及其贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合起来证明，综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。Id. at 890-91。

然而，申请人未证明其通过拟议事业为美国带来显著利益，或其预期工作将服务于紧迫的国家利益。尽管申请人提议履行改善美国农业综合企业效率与协作的职能，但这些因素并未超过劳工证程序固有利益。申请人未证明其自身实现目标的贡献具有紧迫国家利益，也未证明即使其他合格美国工人可用，其提供的创新或其他贡献将有利于国家。总之，证据未表明申请人提供的贡献具有如此价值，以致综合权衡，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。因此，申请人未能证明其满足Dhanasar框架的第三项要件。

III. 结论

由于申请人未能证明符合EB-2分类资格，或满足Dhanasar分析框架中规定的三项要件，我们认定其未能证明有资格或另行在自由裁量权上值得获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。