APR042024_08B5203 · 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

案由：30627094 日期：2024年4月4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）

申请人是一名财务管理人员，寻求根据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条、8 U.S.C. § 1153(b)(2)被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力。申请人还寻求豁免与该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）的结论，即USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属于酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人有资格被归类为基于就业的第二优先永久移民，也未证明有资格获得对职位offer要求的酌情豁免，因此根据我们首先在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐述的分析框架，劳工证不获支持。现根据8 C.F.R. § 103.3，该事项因上诉而提交至本办公室。

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（de novo）。Matter of Christa'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个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人已明确确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规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同等的外国学位。美国学士学位或同等的外国学位，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，从而允许被归类为EB-2永久移民。渐进经验可由申请人提供现任或前任雇主的信函来证明，表明其在专业领域拥有至少五年的学士后渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规将特殊能力定义为“ 显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列证据类型中的至少三种：

(A) 官方学术记录，表明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的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外籍人士在其被寻求的职业中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确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为拥有显著高于该领域通常遇到的专业知识水平。

如果我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其被归类为EB-2分类移民的资格，我们将评估豁免职位offer要求从而豁免劳工证的国家利益。

尽管法规和相關条例均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar中提出了审理国家利益豁免申请的框架，见上文。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准对职位offer从而对劳工证的国家利益豁免，前提是申请人被归类为EB-2类别并证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及(3) 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. EB-2分类的明确不合格

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明确符合EB-2移民分类的资格。我们认定，目前构成的记录不包含足够的相關、实质或证明性证据，以证明申请人已获得美国硕士学位或其单一来源的外国同等学位，或在获得美国学士学位或其单一来源的外国同等学位后积累了至少五年的学士后渐进经验。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。且记录不包含足够证据以确立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移民分类上明确不合格。

A. 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确立申请人作为持有高级学位的专业人士的EB-2分类资格。如前所述，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规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同等的外国学位。美国学士学位或同等的外国学位，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，从而允许被归类为EB-2永久移民。渐进经验可由申请人提供现任或前任雇主的信函来证明，表明其在专业领域拥有至少五年的学士后渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的法规要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职务，以及对所履行职责的具体描述。

申请人未提交充分文件以证明其已积累至少五年的学士后渐进工作经验。为支持其渐进工作经验，申请人提交了来自I I的信函。初始信函未包含所要求的职责描述。在回应补件通知时，申请人提交了新的信函，使用信头纸，包含撰写人的姓名、地址和职务以及对所履行职责的具体描述。然而，来自I I的信函对申请人作为高级学位专业人士的资格不具有证明性，因为就业持续时间早于申请人据称获得其

2011年7月4日获得管理学学士学位。只有学士学位后的工作经验才可被考虑用于确定个人是否为高等学位专业人士。申请人提交的来自I I的新信函足以证明2011年5月23日至2012年2月7日期间的渐进式经验。但申请人提交的来自I I的新信函因与申请人最初随申请提交的来自l l的信函不一致而引入了模糊性和不确定性。第一封信函表明申请人于2012年12月7日至2016年12月28日期间担任车辆融资经理。随申请人针对补件通知的回复提交的信函表明申请人的职位名称为融资经理，并载有不精确的雇佣期间，即2012年12月至2017年2月，与第一封信函所列的雇佣期间相冲突。此外，新信函还提及了不同的初始起始职位名称为商业运营员，并且也与申请人最初随申请提交的ETA 750B表格上所列的雇佣历史相冲突。这些未予解释的不一致和差异实质上削弱了我们赋予申请人所提交证据的证明力。对申请人证据任何方面的怀疑都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。因此我们无法可靠地确定申请人的雇佣期间。

而申请人在_____的兼职雇佣对于评估申请人学士学位后渐进式负责的工作经验不具有实质性、证明力或相关性，因为该雇佣始于申请提交之后。申请人必须在申请提交时确立其寻求的福利的资格。参见 Matter of Katigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Comm'r 1971)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出实质性变更。参见 Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc Comm'r 1998)。

此外，我们对申请人是否已获得相当于美国学士学位的单一来源学历存有疑虑。申请人据称于2011年7月4日完成了来自I I的管理学学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的全球教育教育数据库（EDGE）显示，在巴西经认证的高等教育机构获得的学士学位，如果学制为四年或五年，则相当于美国学士学位的单一来源学历，但三年制学习项目则不然。申请人的成绩单显示其在2003年至2011年期间进行了课程学习。申请人课程学习的学制是三年、四年还是五年并不明确，且记录中不包含表明该学制的文件。

而申请人提交的来自 评估员、United I I高级美国学历认证评估机构的学历评估不具有充分的证明力，因为其结论是申请人在综合评估申请人的教育和工作经验后获得了财务管理硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)法规的明文规定高等学位等效学历必须由单一来源学位构成，没有规定可以替代经验或将较低学历证书与工作经验相结合。USCIS可自行决定将作为专家证词提交的陈述用作咨询意见。参见 Matter

of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。但申请人提交的评估依赖于学位与工作经验的结合来得出结论。其不符合法规的要求。因此，其对于评估申请人所主张的学历证书是否为高等学位或其单一来源外国等效学历不具有充分的相关性、实质性或证明力价值。

因此，我们无法确定申请人是否已获得相当于美国学士学位的单一来源学历，我们撤回审理主任的相反结论。而目前构成的记录不包含充分的相关、实质性或证明力证据，以证明申请人已获得美国硕士学位或其单一来源外国等效学历，或在获得美国学士学位或其单一来源外国等效学历后已累积至少五年的渐进式学士学位后经验。因此我们认定申请人未能证明其有资格作为高等学位专业人士归类为就业第二优先永久移民。

B. 申请人不是特殊能力个人

审理主任的决定未评估申请人是否证明其有资格作为特殊能力个人归类为EB-2。但申请人在其初始申请、对补件通知的回复以及上诉中提交了证据，供我们考虑其作为特殊能力非公民归类为EB-2永久移民的资格。虽然记录中不明显申请人管理学学士学位是否为相当于美国学士学位的单一来源学历，但充分明显的是申请人已获得与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)所载主张的特殊能力领域相关的大学学位。而申请人已提交来自现任或前任雇主的信函形式的证据，表明其在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所载职业中拥有至少十年跨越学士学位前和据称学士学位后期间的工作经验。尽管如此，记录中的其余证据不足以充分证明申请人有资格作为特殊能力个人归类为EB-2非移民。1

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)。

为支持其拥有履行财务管理员职责的执照或认证的主张，申请人提交了由巴西米纳斯吉拉斯州地区行政委员会签发的其“ 注册证书及当前专业状态 ”和“ 专业身份证 ”的副本。但这些文件不足以证明申请人的财务管理员执照或认证。

执照和认证表明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

1 申请人最初提供证据主张其获得薪资或其他服务报酬，证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)下的特殊能力，但随后在上诉中选择放弃根据该条款追求资格。

职业的法律权限。认证虽然并非从事某一职业始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。

申请人提交的执照或认证似乎适用于与申请人在美国拟从事的职业不同的专业或职业。记录显示申请人的注册和专业身份被 respective 监管机构归类为“ 管理员 ”。但申请人拟从事金融服务职责。尽管行政领域广泛，申请人的证据不足以充分证明其作为“ 管理员 ”的执照或认证与其金融服务职业相对应。

为进一步支持其从事金融分析师职责的执照或认证，申请人提交了一份证书的副本及译文，该证书反映申请人获得了ANBIMA——巴西金融与资本市场实体协会批准的“ CPA-1 O ”认证。但这些文件不足以证明金融执照或认证。ANBIMA——巴西金融与资本市场实体协会并非官方政府机构。它是一个代表在巴西金融与资本市场运营的机构的行业组织。记录中没有迹象表明ANBIMA对金融分析师职业行使何种授权或权限。且记录未确立“ CPA-1 O ”认证是与金融分析职业相关的执照或认证。关于ANBIMA——巴西金融与资本市场实体的公开可得信息表明，“ CPA-1 O ”面向的是从银行分支机构或服务平台分销零售投资产品的银行或其他金融机构专业人士，无论其是否遵守认证准则。该认证也对学生开放，这也令人质疑其对履行某一职业职责的适用性和必要性。记录中的证据完全没有证明申请人的“ CAP-1 O ”认证与履行申请人职业或行业总体职责之间有何关联。且记录中的证据未描述该认证如何证明申请人履行其工作职责的能力。记录未表明该认证反映申请人达到了何种标准。该认证也未表明是否必须定期更新或续期，以确保持有该认证的专业人士保持该证书所声称反映的能力或标准。而且，正如申请人在上诉中所承认的，执照或认证的要求并非在美国或巴西以申请人所设想的方式从事金融服务的前提条件。因此，我们无法认定申请人拥有从事该职业的执照或从事金融专业人士这一特定职业或行业的认证。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

申请人提交了其在美国金融协会的会员资格，作为其专业协会会员资格的证据。但记录中的证据未充分描述该组织的会员资格标准，因此我们无法认定其会员资格仅保留给专业人士。因此，记录未能令人信服地将申请人在美国金融协会的会员资格描述为法规所设想的专业协会会员资格，我们认定申请人未满足该标准。

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

申请人提交了数封与这些移民申请程序同时期准备的支持信，以证明其成就和对领域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 374 n.7。法规要求提供对成就和重大贡献认可的证据。与特殊能力的法规定义结合解读时，对重大贡献成就认可的证据应显示专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人的支持信通常包含关于写信人对申请人积极工作特质印象及其整体品格优势的模糊陈述。申请人要求我们认定仅凭写信人的结论即构成对成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有任何记录中的证据支持，以反映这些信件代表值得注意的成就和重大贡献。例如，一位写信人证明申请人“ 在协调团队方面拥有丰富经验 ”，并通过寻找“ 实现更好销售业绩的新方法 ”“ 为产品的引入和维护准备了战略行动计划 ”。但不清楚销售业绩与申请人作为其拟议事业一部分而寻求从事的财务管理有何关联。也未能识别“ 实现更好销售业绩的新方法 ”，以便能够评估其是否为显示专业知识显著高于该领域通常遇到水平的重大贡献。另一位写信人将申请人在其管理下“ 开发和实施新项目和流程 ”归功于申请人。同样，新项目和流程未被识别，也没有记录中的证据支持，以便能够审查以确定其是否为显示专业知识显著高于该领域通常遇到水平的重大贡献。另一位写信人赞扬申请人“ 在交付成果和实现每月设定目标方面表现出色 ”。但胜任地执行分配的工作职责本身并不表明重大贡献或成就显示专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。一位写信人的信中提到了申请人将财务浪费减少百分之二的责任。但记录中实质性、相关且有证明力的证据未具体说明财务浪费减少百分之二如何是展示申请人专业知识显著高于其领域通常遇到水平的成就或重大贡献。一位与申请人在一家银行共事的写信人特别提请注意其共同雇主在重型车辆融资中的市场份额在六个月内从10%增加到50%。然而，记录中不包含该主张的任何佐证证据，我们无法评估市场份额的增加本身是否为展示专业知识显著高于该领域通常遇到水平的成就或重大贡献。申请人的“ 建议 ”同样被归功于“ 我们收入增加了30% ”。但记录未以实质性、相关或有证明力的证据识别该建议的轮廓，以便我们能够确定其是否为证明专业知识显著高于该领域通常遇到水平的成就或重大贡献。因此我们无法认定申请人满足该资格依据。

申请人仅在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的两项确立了资格。他们无法满足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类别的永久移民分类资格。

III. 结论

申请人未充分确立作为高等学位专业人士的类别资格。此外，申请人未在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所载六项标准中的任何一项确立资格。他们无法满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下三项标准的初步证据要求。且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。在申请人未证明作为基础的就业第二优先永久移民类别资格的情况下，我们无需就申请人是否作为自由裁量事项符合或在其他方面依据Dhanasar分析框架值得国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出决定对结果不必要的争议作出认定 ”）；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）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为决定的独立和替代依据。

命令：上诉被驳回。