DEC042024_06B5203 · 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：34508680 日期：2024年12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）

申请人是一名律师，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或具有特殊能力的人员，并寻求豁免该分类所附带的职位邀请要求。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驳回了申请，认定记录未能证明申请人符合基础EB-2分类的资格，因此未能表明豁免所需职位邀请将符合国家利益。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室进行上诉审查。

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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其在科学、艺术或商业领域是持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员。该法第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提升的经验，等同于硕士学位。专业人士定义为该法第101(a)(32)条所列职业之一，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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业人士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。

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 如果申请人满足该要求，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所需专长程度，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，其随后必须证明其值得对职位邀请要求行使自由裁量豁免，即符合“国家利益”。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框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位邀请要求将惠及美国。

同上。

二、分析

如上所述，为符合所请求的国家利益豁免资格，申请人必须证明其符合基础EB-2分类的资格。其可作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力的人员来证明。本办公室认定，本申请的记录，包括上诉时补充的材料，未能以优势证据表明申请人已确立EB-2分类的资格。

在表格I-140，外籍工人移民申请（I-140）上，申请人称其职业为全球税务顾问/军事教官。在随I-140提交的陈述中，申请人声称其是税务、劳动和公司法领域的律师，并还声称其作为教官和前军事人员，在军事科学领域具有公认专长。在回应审理主任的补充证据请求（RFE）时，申请人提交了一份商业计划书及其他文件，详细说明其打算在美国设立一家处理这些主题的法律咨询公司作为其拟议事业。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张其已确立国家利益豁免的资格。其

2 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)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力人员背景下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第九、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）一致，认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属于自由裁量性质）。

重申其主张，即其在“ 商业和税法领域 ”拥有十年专业经验，并声称其具有相当于美国法学硕士学位的同等学历。

A. 高级学位专业人士

在提交申请时，申请人依据8 C.F.R. § 204.5(k)(2)主张作为持有高级学位的专业人士的资格。申请人并未声称在学术上获得高级学位，但主张其学士后工作经验等同于8 C.F.R. § 204.5(k)(2)下的硕士学位。

为确立此同等学历，申请人必须提交官方学术记录，表明其拥有美国学士学位或外国同等学位，以及来自现任或前任雇主的信函，表明在该专业领域至少有五年逐步提升的学士后经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。关于此要求，在其RFE回应中，申请人提交了一封来自I I的专家信函，该人为I I财务与商业管理系的管理与法律副教授。该信函声称申请人拥有四年制学位和超过十年专业经验，应被视为等同于法学硕士学位。

在驳回申请时，审理主任认定申请人已获得法学学士学位，但其未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求，即提交至少五年来自雇主的信函，证明在该专业领域逐步提升的学士后经验。在上诉中，申请人重申其作为高级学位专业人士的主张，并提及来自I I的信函。然而，其并未针对审理主任指出的具体缺陷，即未符合该资格标准的监管要求。5 例如，其并未声称此前已提交证明其在该专业领域五年逐步提升学士后经验的所需雇主信函。本办公室对本申请记录的审查未发现此类文件。因此，本办公室认定审理主任关于申请人未表明其为高级学位专业人士的认定并无错误。

B. 特殊能力

在提交申请时，申请人并未声称其为具有特殊能力的人员。申请人首次在审理主任发出补充证据请求（RFE）后提出该问题，并在个人陈述中作出此类主张。在RFE回应中，申请人似乎通过提交USCIS政策手册摘录并突出这些标准，声称满足五项特殊能力标准。

为确立作为具有特殊能力人员的资格，申请人必须提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类证据中至少三类的文件，概述如下：

(A) 与所主张特殊能力领域相关的学术学位；

5 其也未声称所获得的学士学位等同于美国的硕士学位。

(B) 在该职业中十年全职经验；
(C) 该专业或职业的执照或认证；
(D) 证明特殊能力的薪资或其他报酬；
(E) 专业协会会员资格；以及
(F) 对行业或领域的成就和重大贡献的认可。

如果个人至少满足三项监管标准，我们随后会在最终实质审查中考虑所提供材料的整体情况，并评估记录是否显示其专业程度显著高于该个人所在领域通常遇到的水平。见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查：先对文件进行计数，然后，如果满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）。另一般性参见 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

审理主任未作详细阐述即认定，申请人未满足作为特殊能力个人的资格。在上诉中，申请人主张其先前提交的证据满足四项标准：(1) 学位，(2) 从事其职业的执照，(3) 专业协会会员资格，以及 (4) 在税法和商法领域因成就和重大贡献而获得认可。6

1. 监管标准

如下文所述，我们同意申请人已满足特殊能力个人六项主张标准中所需三项的监管要求。

显示外籍人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颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

申请人引用了其2006年完成的法学学士学位和2000年完成的军事学学士学位。记录中包含上述两个学位的文凭。因此，申请人已证明其拥有与所主张特殊能力领域相关的学位。

从事该职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)。

申请人表示其打算在美国担任律师。随初始申请，他提交了一份来自巴西律师协会米纳斯吉拉斯州分会总干事长的文件，

6 在审理主任面前，申请人似乎还主张其符合 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B) 项下关于在职业中拥有十年全职经验的标准。然而，由于申请人未在上诉中主张此项，我们认为该问题已被放弃。此外，上诉提交材料仅提及申请人在商法和税法领域的专业经验。因此，我们认为其下文关于作为军事教官的职业主张已被放弃。参见，例如，Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 336 n.5 (BIA 2021)（引用 Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（未在上诉中提出的问题视为放弃））。

该文件称申请人是信誉良好的注册律师。因此，我们认定申请人拥有从事其特定职业所需的执照。

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

记录包括巴西律师协会米纳斯吉拉斯州地区委员会出具的批准证书，证明申请人“ 已获批准 ”并能够申请在巴西律师协会律师名册中登记。申请人已提供充分证据满足此项要求。

我们还注意到为支持申请人关于在其领域因成就和重大贡献而获得认可的主张所提交的证据，以支持 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F) 项下的此项标准。然而，由于我们认定其已证明满足初始证据要求，我们无需考虑其是否还满足其他标准。相反，我们将将此证据与记录其余部分一并考虑，以确定申请人是否被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业程度，从而有资格获得所请求的分类。

2. 最终实质审查

在最终实质审查中审查证据整体情况时，我们考虑证据的质量。7 经对本案申请记录进行重新审查，我们认定申请人未表明其在法律领域或税法领域具有特殊能力。其未证明其专业程度显著高于该领域通常遇到的水平。

首先，申请人的教育资历、律师执照和律师协会会员文件证据显示其具备在其领域执业的最低资格。然而，这些文件并未证明相关组织具有高于该领域执业律师通常所见的任何会员资格要求。

此外，记录中的证言证据未证明申请人因其通常不会遇到的重大专业知识而获得其领域内他人的认可。尽管大多数信件证明申请人精通税法且是一名优秀律师，但它们在很大程度上重复了申请人关于其自身对该领域贡献的主张，而没有进一步具有证明力的细节。申请人必须以相关、具有证明力且可信的证据支持其主张。见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。部分信件来自专业同事，他们证明申请人的技能帮助了其业务或客户，但未讨论其专业知识与领域内其他人相比如何。一位美国法学教授的信件声称申请人“ 比具有类似资历的其他个人 ”更有能力推进国家利益，但同样未以具体事实支持该主张。

申请人还提交了行业报告和文章。然而，这些材料侧重于巴西和拉丁美洲税法的复杂性，并未讨论申请人的任何具体成就或贡献，

7 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

也未以其他方式证明申请人具有显著高于其领域通常遇到的专业程度。

最后，在上诉中，申请人未指出审理主任关于其未证明自己是特殊能力个人的认定存在任何法律结论错误或事实陈述错误，仅概括性地声称其已提交充分的资格证据。见 8 C.F.R. § 103.3(a)(1)(v)。尽管申请人主张其已证明特殊能力，但其未以支持该主张的具体事实或证据细节详细阐述。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据重要性的责任。Repaka v. Beers, 993 F. Supp. 2d 1214, 1219 (S.D. Cal. 2014)；另见 Adler v. Duval Cnty. Sch. Bd., 112 F.3d 1475, 1481 n. 12 (11th Cir. 1997)（在民事案件中指出，除明显错误外，上诉机构不应“ 基于上诉人未陈述的事实 ”给予其救济）。

III. 结论

申请人未证明其符合拥有高级学位的专业人士成员资格，或作为商业领域特殊能力个人的资格。因此，申请人未表明符合 EB-2 分类资格。若无此表明，申请人不能符合国家利益豁免资格。由于没有申请人符合 EB-2 分类资格的 underlying 认定，本申请无法获批，我们将保留对申请人在 Dhanasar 框架下国家利益豁免主张的讨论。8 基于这些理由，我们将驳回上诉。

裁定：上诉被驳回。

8 见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25-26 (1976)（指出，与法院一样，联邦机构通常无需作出对其所达结果不必要的认定和决定）；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本来就不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。