FEB292024_07B5203 · 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：30185439 日期：2024年2月29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）

申请人是一名执行经理，寻求被归类为持有高级学位的专业人士以及科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免附属于该EB-2移民类别的职位邀请要求。参见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。当符合国家利益时，美国公民及移民服务局（USCIS）可以行使裁量权批准此项对所需职位邀请的豁免，从而豁免劳工证。

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符合基础EB-2类别的资格，也未能证明豁免所需职位邀请（从而豁免劳工证）将符合国家利益。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，须以优势证据标准证明其资格。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签证类别的资格，即作为持有高级学位的专业人士或科学、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晋升的工作经验，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水平的专业程度。同上。申请人必须首先提交满足至少

六类证据中三类的文件。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类别资格。2 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定整体证据是否表明其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力人员的资格，其随后必须证明其值得行使裁量权豁免职位邀请要求，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的框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为裁量事项3批准国家利益豁免，如果申请人证明：

- 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

II. 分析

申请人声称曾在巴西担任执行经理，并打算在美国建立一家营销和图形公司。其最初声称作为持有高级学位的专业人士符合基础EB-2类别的资格。为支持该主张，其提交了初中和高中文凭，以及一份学历证书评估，将其高中教育和随后的多年专业经验等同于美国工商管理学士学位。

审理主任发出了补件通知（RFE），指出记录中的证据未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士的基础类别资格。审理主任要求提供证据以证明（作为替代）申请人符合具有特殊能力人员的资格。审理主任还要求提供额外证据以证明其符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。

作为回应，申请人提交了支持其作为具有特殊能力人员资格的文件证据，包括薪资数据和雇主信函。其还基于最初提交的文件重申其作为持有高级学位的专业人士符合基础EB-2类别的资格。

审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人符合基础EB-2类别的资格，并进一步认定申请人未满足Dhanasar

1 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可以提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认该两部分审理方法在具有特殊能力人员情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
3 另参见 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）的行列，认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属于裁量性质）。

三项标准中的两项，因此不符合国家利益豁免资格。关于申请人作为具有特殊能力人员的资格，审理主任认定申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的至少三项。

经审查，本办公室同意审理主任的认定，即申请人未证明其符合基础类别的资格，理由如下。

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合资格的高级学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该[非公民]拥有美国高级学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可以提交“ [一份]官方学术记录，显示该[非公民]拥有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的信函形式的证据，显示该[非公民]在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步晋升的工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

申请人最初提交了其初中和高中文凭，以及GEO Credential Services出具的“ 教育和工作经验评估 ”，其中写道：“ 考虑到[申请人]的学历资格加上在工商管理领域超过五年的全职工作经验等同于工商管理学士学位，我的专家意见是[申请人]拥有等同于美国工商管理学士学位的资格。 ”该学历证书评估并未表明申请人拥有等同于美国高级学位或美国学士学位的“ 外国同等学位 ”。4

为根据该法第203(b)(2)条拥有等同于高级学位的教育和经验，申请人必须拥有一个单一学位，该学位是等同于美国学士学位的“ 外国同等学位 ”（加上该专业领域五年逐步晋升的工作经验）。参见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。5 美国学士学位通常被认为需要四年教育。参见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（加上该专业领域五年逐步晋升的工作经验）的资格根据该法第203(b)(2)条作为持有高级学位的专业人士符合资格。

在上诉中，申请人仅主张其已提供“ 强有力的文件证据证明其是持有高级学位的专业人士 ”，且该证据“ 在否决决定中被完全遗忘和忽视 ”。经重新审查，本办公室认定申请人未证明其是持有高级学位的专业人士。

条例的明文规定表明，高级学位等同性必须包括一个

4 评估人基于“ 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。有关所请求类别的条例8 C.F.R. § 204.5(k)不包含此类规则。
5 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的条例语言并未规定职业经验可以替代美国学士学位或外国同等学位。

单一学士学位，且没有以工作经验替代学历或组合较低学历凭证的规定。法规要求五年逐步积累的经验须在“ [美国]学士学位或同等外国学位 ”之后。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。在上诉中，申请人未提出新的论点或证据，而是基于此前提交的学历评估中作出的认定重新主张资格。

USCIS可自行裁量，将作为专家证词提交的大学、专业组织或其他来源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最终负责就非公民是否有资格获得所寻求的福利作出最终裁定。同上。由于GEO Credential Services的评估依赖学历凭证与工作经验的组合得出结论，因而与相关法规的明文规定不符，该结论将不予考虑。此外，如前所述，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（加上该专业领域五年逐步积累的经验）的资格，依据《移民与国籍法》第203(b)(2)条作为持有高级学位的专业人士类别获得资格。该评估并未认定申请人的学历凭证本身等同于美国学士学位；因此，记录不能证明申请人拥有一个等同于美国学士学位的外国单一学位。

基于上述理由，申请人未能证明其符合持有高级学位的专业人士类别。

B. 特殊能力个人

审理主任认定，申请人不符合作为特殊能力个人获得基础EB-2类别的资格，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，申请人未提供任何证据或论点，回应审理主任关于其作为特殊能力个人获得基础类别资格的关切。因此，我们认为该问题已被放弃。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)）。

C. 国家利益豁免

尚待裁定的剩余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将符合国家利益。为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其作为高级学位专业人士或特殊能力个人符合EB-2类别资格。由于申请人未能证明其符合基础移民类别资格，且该问题对其上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其是否符合Dhanasar所述三项要件资格的上诉论点。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对裁决结果所不需要的问题作出认定 ”）；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，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

申请人未能证明其满足作为持有高级学位的专业人士或作为特殊能力个人获得分类的法规要求。基于上述理由，上诉将被驳回，每一项理由均作为裁决的独立且替代依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。