JAN122024_05B5203 · 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：28962813 日期：2024年1月12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）

申请人是一名音视频编辑、电影制作人和制片人，寻求第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士和具有特殊能力的人。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求对此EB-2移民分类所附工作要求进行国家利益豁免。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）可授予此项对所需工作要求的自由裁量豁免，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，认定申请人不符合EB-2分类资格，既不属于高级学位专业人士，也不属于具有特殊能力的人。她还认定，豁免所需工作要求从而豁免劳工证，作为自由裁量事项不符合国家利益。此事现上诉至本办公室。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)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo'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人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

“ 高级学位 ” 定义为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)。

“ 专业 ”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)。

特殊能力指在科学、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类别的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。如果这些类型的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)。然而，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，以确定证据整体是否显示其被认可为在该领域具有显著高于通常所遇专业水平的专长程度。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 369（认定“ 真相不应仅凭证据数量而应凭其质量来确定 ”）。USCIS此前已确认此两部分审理方法在具有特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性，6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，则必须随后确立其值得对工作要求“ 符合国家利益 ”的自由裁量豁免。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，USCIS可作为自由裁量事项1授予国家利益豁免，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，豁免工作要求将有利于美国。

参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91，关于此三项条件的详细阐述。

II. 分析

作为初步事项，申请人在上诉中主张审理主任的“ 否决信未提供具体理由说明[各项]认定 ”，涉及其不符合EB-2分类资格。我们不同意。如前所述，审理主任在否决中首先认定申请人不符合EB-2分类资格，既不属于持有高级学位的专业人士，也不属于具有特殊能力的人。审理主任识别并分析了为支持这些EB-2途径所提供的证据，讨论了所提交证据的整体缺陷，并解释了记录为何未确立申请人对EB-2签证类别的资格。值得注意的是，申请人在上诉中提出论点，指称审理主任在否决中作出若干详细认定时存在错误。

1 另参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

在否决申请时，审理主任必须充分解释否决理由，以使申请人有公平机会对该决定提出异议，并为AAO提供有意义的行政上诉审查机会。参见 Matter of M-P-, 20 I&N Dec. 786 (BIA 1994)（认定否决动议的理由必须明确，以使受影响方有有意义的机会在上诉中质疑该认定）。基于我们对记录的审查，我们认定审理主任在此已如此行事，申请人在上诉中的相反主张无依据。

我们还注意到，在上诉中，申请人指出否决中的一句话，审理主任称：“ USCIS已逐项评估证据，并认定证据确实确立申请人满足8 C.F.R. 第204.5(k)(3)(i)条所载六项标准中的至少三项 ”（强调为后加）。申请人随后指出“ [该决定]令人困惑地称USCIS不认定申请人为具有特殊能力的人。 ”基于我们对决定的审查，审理主任的第一句话似乎错误地遗漏了“ 不 ”——即其本意应为“ 证据不确立…… ”。由于审理主任充分讨论了记录中关于申请人作为具有特殊能力的人之资格的证据缺陷——不仅在其否决令中，还在其否决申请前签发的证据请求（RFE）中——我们认定审理主任犯有无害错误，对本上诉的审理无负面影响。参见一般性 Matter of O-R-E-, 28 I&N Dec. 330, 350 n.5 (BIA 2021)（引用关于无害或笔误的案例）。

基于下文所述理由，我们认定申请人未证明其作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人的资格。虽然我们可能不会讨论所提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

A. 持有高级学位的专业人士

为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示[该个人]持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，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示[该个人]持有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示[该个人]在该专业领域具有至少五年逐步提升的学士后经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

基于我们的审查，我们同意审理主任的认定，即申请人既不具备等同于美国高级学位的外国学位，也不具备等同于美国学士学位的外国学位加上该专业领域至少五年逐步提升的学士后经验。同上。

为符合高级学位专业人士资格，依赖外国教育的申请人必须拥有单一外国学位，等同于至少美国学士学位。条例不允许基于较低学历凭证的组合或教育与经验的组合来认定学士学位同等学历。参见 Employment-Based Immigrant Petitions, 56 Fed. Reg. 60897, 60900 (Nov. 29, 1991)（称“ 该法及其立法历史均明确，为……具备经验

等同于第二[优先类别]下的高级学位，[非公民]必须至少拥有学士学位 ”）（强调为后加）。

记录显示，2010年12月，申请人在巴西的一所大学获得了物理学Titulo de Licenciado（学士学位）。随申请人证书附上的学业记录显示，其学习项目包括2008年、2009年和2010年修读的课程，这表明其Titulo de Licenciado是三年制学历。尽管申请人提供了来自l_(S-)的学历等效评估，该评估称申请人的学历相当于美国物理学学士学位，但记录并不支持这一结论。该评估未对申请人的学业记录进行分析，而只是列出其课程，并附有一张题为 “ 巴西教育体系 ” 的图表；该图表显示 “ Bacharelado, Licenciado（本科） ” 为 “ 4 - 6年 ”。

在涉及外国学位的案件中，USCIS可有利地考虑由独立学历评估人出具的学历评估，该评估人须仅基于个人的外国学位，为等效性认定提供可信、合乎逻辑且有充分文件记录的论证。如本案中，仅属结论性、未提供清晰列明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。参见6 USCIS Policy Manual E.9, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。除此之外，来自S-的评估几乎不能支持申请人关于其Titulo de Licenciado相当于美国学士学位的主张。申请人必须以相关、有证明力且可信的证据支持其主张。参见Matter ofChawathe，25 I&N Dec. at 376。其在本案中未做到这一点。

我们还查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）EDGE数据库，以确定申请人的Titulo de Licenciado是否等同于美国学位。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国等效性的可靠资源。欲了解更多信息，请访问https://www.aacrao.org/edge。该数据库就申请人的三年制学位提供以下信息：

2至3年制的Titulo de Licenciado（Licencciatura）代表所达到的教育水平相当于美国2至3年的大学学习。学分可按课程逐门授予。4年制的Titulo de Licenciado（Licencciatura）代表所达到的教育水平相当于美国学士学位。

根据EDGE，申请人的Titulo de Licenciado单独考虑，并非美国学士学位的外国等效学历。

同样，记录中包括申请人的Titulo de Especialista，对应 “ Pos-Graduac;ao - Lato Sensu - MBA em Cinema ” 项目；文件包括一份证书和一份截至2017年7月的电影学习项目的学业记录。来自S-的学历评估报告将申请人的合并学历（Titulo de Licenciado和Titulo de Especialista）列为相当于 “ 物理学理学学士学位和电影工商管理研究生证书 ”。同样，该报告未对申请人的学业记录进行分析；报告显示一张题为 “ 巴西教育体系 ” 的图表，列出各种教育层次，包括 “ Especializac;ao（研究生） ” 为 “ 1年 ” 和 “ Mestre（研究生） ” 为 “ 1 - 2年 ”。除此之外，

该评估缺乏合乎逻辑、有文件记录的分析，不足以表明申请人仅凭其外国学历即已获得相当于美国学士学位或高级学位的学历。我们认定这些学历评估在本案中几乎没有证明价值。参见Matter ofChawathe，supra。

在上诉中，申请人指出S-的评估，其中评估人在以下论述中承认申请人的Titulo de Especialista并非美国硕士学位的外国等效学历（按原文引用）：

虽然申请人单独获得的licentiate不会满足4年学士学位的要求，但加上MBA ‘ lato sensu ’ 项目中额外的本科水平学习，我们会认为这相当于美国学士学位。这一额外一年的本科课程使我们既有一个已完成的基准（3年制licentiate），又有4年的本科课程。虽然该课程在专业方向上并非递进式，且lato sensu项目不会被视同硕士学位项目的学习，但它确实达到了我们对美国学士学位的基准和年限上限。

来自S-的评估也不支持申请人的主张，因为尽管其讨论了申请人通过获得这些学历所累积的总受教育年限，但其结论并不能证实申请人的主张，即任一学历单独考虑即等同于至少美国学士学位。

申请人指出记录中最初包含的另一份来自~I-----~ I l(G-)的评估，该评估提供以下分析（按原文引用）：

考虑到[申请人]拥有三年制物理学Licentiate学位，随后在电影与媒体制作领域拥有超过五年的全职工作经验，相当于美国电影与媒体制作美术硕士学位，我的专家意见是，拥有物理学Licentiate、电影MBA Post-Graduation Lato Sensu专业课程以及11年经验的[申请人]，具有相当于美国地区认证大学授予的电影与媒体制作美术硕士学位的学历。

根据USCIS的规定，“ 三换一规则 ” 规定三年相关工作经验等于一年教育。因此，可以确定受益人获得了足够的专业培训和工作经验年限，以等同于电影与媒体制作方面的大学课程。

该评估未解释申请人在巴西的课程和工作经验如何等同于获得美国学士学位或高级学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定并未规定可将培训或经验替代视为

等同于学士学位；《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条和EB-2法规均仅设想单一学士学位，而非将教育和经验组合主张为总体上等同于学士学位。我们还注意到，来自G-的评估使用了一种将申请人的工作经验等同的论证，该论证不适用于职业移民申请，而似乎依赖于一项与某些非移民申请相关的不相关法规条款。学历评估仅供参考之用；若在任何方面存疑，USCIS可给予其较低权重。Matter ofCaron Int'!, 19 I&N Dec. 791 (Comm'r) 1988)。尽管我们已考虑申请人提供的每份评估，但它们并未证明申请人已获得相当于美国学士学位或高级学位的外国等效学历。

最后，我们查阅了AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国Titulo de Especialista是否等同于美国硕士学位。该数据库就该学历提供以下信息：

学历描述
[专家]。在各类长度的项目完成后授予；大多数至少1年。

学历建议
Especializac;aol Titula de Especial代表所达到的教育水平相当于美国最多1年的研究生学习。

学历作者说明
专业发展和专业化项目被视为lato sensu广义研究生水平项目，并遵循独立立法。此类项目导向专业证书，而非研究生学位。它们要求1至2或3年的学习。

EDGE数据库中的信息表明，申请人的Titulo de Especialista等同于专业证书，而非研究生学位。考虑到该信息和记录中的证据，申请人未证明其已获得相当于美国学士学位或高级学位的外国等效学历。因此，申请人未确立其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条和8 C.F.R. § 204.5(k)(2)所指的持有高级学位的专业人士资格。此外，由于其未持有至少美国学士学位或其外国等效学历，申请人未证明其至少具有五年符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的递进式学士后经验。因此，申请人不符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格。

B. 作为特殊能力个人的资格

如上所述，为证明作为特殊能力个人的资格，申请人必须首先提交满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)六类证据中至少三类的文件。审理主任认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)和(B)的标准，但未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)-(F)的其余标准。

从事该专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)。

审理主任认定，申请人作为圣保罗州广播电视公司工人联盟（下称“ 工会 ”）成员的身份，并未证明其持有从事某一职业的执照，或持有某一特定专业或职业的认证。在上诉中，申请人引用了圣保罗州无线电广播和电视公司工人辛迪加（下称“ 辛迪加 ”）章程中的条款，这些条款描述了其组建情况，并说明其“ 系为圣保罗州在职或退休的无线电广播公司工人这一职业类别的辩护和法律代表之目的而设立 ”。申请人称，其成员身份“ 构成对圣保罗州、巴西无线电广播和电视公司工人职业的认证，隶属于跨州广播电视公司工人联合会——FITERT ”。

申请人的会员卡载有登记号、注册号、身份识别号和纳税人编号；签发日期、有效期和隶属日期；一个网站和电话号码；以及申请人作为radialista（即无线电广播从业者）的职业。无论是该卡还是所引用的辛迪加章程条款，均未表明成员身份构成从事某一职业的执照或某一职业的认证。我们还注意到，申请人主张具有特殊能力的职业并非无线电广播从业者，而是音视频编辑、电影制作人和制片人；因此，其成员身份并不能表明申请人所称其持有执照或认证，且该执照或认证属于其通过本申请寻求就业所涉的职业范围。我们同意审理主任的意见，即记录不能满足这一标准。

证明外籍人士曾获得薪金或其他服务报酬，从而表明其具有特殊能力的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

审理主任认定申请人未满足这一标准，因为其纳税申报表的翻译件未包含译员认证，说明翻译准确完整且译员有能力将该外语翻译成英文。在上诉中，申请人称记录中确实包含译员认证，并且由于审理主任未质疑其薪金，其已满足这一标准。经审查，我们注意到记录中确实包含申请人税务文件的译员认证。

这些文件将财政年度列为2019年，税务参考年度列为2018年，并显示收入总计R$ 137,430.05。记录中还包含美国国会图书馆质量保证专家和音频保存专家职位空缺的打印件；这些职位空缺公告来自2022年，显示年薪从$74,950到$116,788不等。尚不清楚这些公告是否作为证据提交，以表明申请人在巴西的收入证明其具有特殊能力。记录中不包含申请人税务文件所列年度内与其职业相似的职业的薪金信息，申请人也未提供其他文件，说明其收入与同领域其他人的收入相比如何，以证明其主张的特殊能力。记录不能满足这一标准。

专业协会成员身份的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

审理主任认定申请人未满足这一标准，因为其未提供文件说明工会成员身份的要求。在上诉中，申请人重申其先前的论点，即其成员身份应被视为8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)标准下从事某一职业的执照，以及本标准下的成员身份。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将“ 专业 ”定义为任何以美国学士学位或其外国同等学历为进入该职业最低要求的职业。因此，专业协会是指要求其成员属于该条例所定义的专业成员之一的协会。

申请人工会成员身份的证据并未表明，其成员身份要求至少取得与无线电广播相关的学士学位，而无线电广播是其会员卡上指定的职业。记录中不包含其他专门关于该工会成员身份要求的信息，以证明其符合EB-2资格目的下的专业协会资格。我们还纳入先前在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)标准下的讨论，即申请人未充分证明其作为无线电广播从业者的工会成员身份与其作为音视频编辑、电影制作人和制片人的预期职业之间的关系。我们同意审理主任的意见，即记录不能满足这一标准。

证明因同行、政府实体或专业或商业组织对其行业或领域所作成就和重大贡献而获得认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

审理主任认定申请人未满足这一标准。审理主任承认，尽管“ 证据反映申请人为其雇主以及其及其团队提供服务的个人表现出色 ”，但证据并未表明申请人因任何该标准所列实体对其行业或领域所作成就和重大贡献而获得认可。

在上诉中，申请人引用了此前提交的几封信函，并主张这些信函可作为其满足该标准的证据，其中包括一封来自前同事P-先生和其佛罗里达商业伙伴H-先生的信函。我们注意到，这些来自申请人同事和客户的信函谈及他的编辑技能、创造力、专业精神，以及他用以成功完成项目的其他才能。这些信函表明申请人在教育领域以及娱乐、房地产、餐饮、汽车和航空行业具有制作经验。然而，这些信函并未充分说明申请人如何因同行、政府实体或专业或商业组织对其行业或领域所作成就和重大贡献而获得认可。例如，P-先生在其信函中解释：

我于2019年首次结识[申请人]，当时他加入团队，担任名为 的节目的编辑。他的工作要求创造能力和智慧，以制作不同视频和语言（机构、纪录片、新闻、[肥皂]剧、公告和互联网），为此必须具备整合拍摄素材的能力，以及不同电视节目的技术知识，

懂得如何处理图像及其色彩、音频和配乐。[申请人]满足了所有要求。

我相信[申请人]有能力编辑新剧集并连接新主题。[申请人]有条理，他知道如何探索工作的所有可能性。

作为另一个例子，H-先生在其信函中解释：

2022年，[申请人]加入我的团队，通过互联网商业视频推广我的公司，[并]帮助超越了我们在该日期的销售目标，即$70,000。

[申请人]展现了专业精神、对设备和视听语言的卓越知识、处事态度、创新想法和管理能力。他具有远见和一般知识，了解一家传播型企业如何从最佳和必要的设备、规划、编剧、制作、视频录制、编辑、配乐到色彩调整来运作，无论这些视频是商业、机构、纪录片、文化、娱乐还是新闻类。

尽管这些作者和其他写信人赞扬申请人的技能，但如果没有关于申请人对行业或领域的具体贡献的更多详细解释并以文件证据支持，记录中的信函不足以支持申请人关于其已满足该标准的主张。Chawathe，同上。在此，申请人未履行其举证责任，证明其已获得8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)所设想的对其行业或领域所作成就和重大贡献的认可。

申请人未证明其满足8 C.F.R. 204.5(k)(3)(ii)下六项证据标准中的三项，因此其未满足证明其作为特殊能力个人资格的初步要求。因此，我们无需就是否被认可为具有显著高于该领域通常遇到的专业知识程度进行最终实质审查。

总之，申请人未能证明其符合作为持有高级学位的专业人士或作为具有特殊能力个人的EB-2分类资格。因此，其不符合国家利益豁免的条件。由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于Dhanasar框架下资格的其余论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终裁决不必要的问题作出“ 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. 结论

申请人未能证明其符合EB-2分类的要求。其申请将继续被驳回。

裁定：上诉被驳回。