JUL082021_04B5203 · 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：12458781 日期：2021年7月8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（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名企业家，寻求第二优先移民分类，作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人，并寻求对此EB-2分类所附工作要求及国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能确立申请人符合高等学位专业人士资格，或其在科学、艺术或商业方面具有特殊能力。审理主任进一步认定，记录未能确立豁免所要求的工作要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人主张审理主任否决申请存在错误。

在本程序中，申请人负有确立所寻求移民福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Skirball Cultural Ctr., 25 I&N Dec. 799, 806 (AAO 2012)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免资格，申请人必须首先证明符合 underlying EB-2 签证分类资格（着重号为后加），即作为高等学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士成员的外国人或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，其属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或由于其科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作要求豁免——

(i) 国家利益豁免……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条规定，“‘专业’一词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。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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后附至少五年专业领域渐进工作经验，应视为等同于硕士学位。如果专业通常要求博士学位，外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业中通常遇到的专业知识程度。

专业指该法第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。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规规定了证明特殊能力个人资格的具体证据要求。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。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定记录未能确立申请人属于持有高等学位的专业人士成员。尽管审理主任认定证据支持申请人持有相当于美国学士学位的结论，但审理主任认为没有足够证据确立申请人具有五年渐进负责的学士后工作经验。

审理主任随后审查申请人作为特殊能力个人的资格，并认定证据表明申请人满足特殊能力认定中六项标准中的三项。然而，审理主任认为，尽管申请人具有相当于美国学士学位的学术记录、执照和专业会员资格，但证据不支持认定申请人具有显著高于该专业通常遇到的专业知识。因此，在最终实质审查中，审理主任认定证据未能确立申请人作为特殊能力个人的资格。

在我们对申请人 underlying 分类资格的重新审查中，我们同意审理主任的意见，并认定申请人未能确立其属于持有高等学位的专业人士成员，或其为具有特殊能力的个人。

持有高等学位的专业人士成员

为表明申请人持有合格高等学位，申请必须附有“[显示[个人]拥有美国高等学位或外国同等学位的]官方学术记录。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“[显示[个人]拥有美国学士学位或外国同等学位的]官方学术记录，以及现任或前任雇主信件形式的证据，表明[个人]在专业领域具有至少五年渐进学士后经验。”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定本质上属于酌情性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

如前所述，审理主任认定申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学位，但记录未能确立其在专业领域拥有所需的五年渐进学士后经验。基于以下理由，我们撤回审理主任关于申请人学术记录的认定，并认定证据不足以确立申请人外国教育的美国同等学历。申请人声称持有两个工商管理硕士学位，一个来自波兰的[l]大学，1994年至1999年就读；另一个来自瑞典的[l]大学，1999年至2000年就读。

关于来自波兰的教育文件，申请人最初提交了一份来自l I大学、经签署并注明日期的毕业证书副本，以及一份每学期所修课程清单，其成绩按栏目分类，栏目标题为“ 课程 ”和“ 考试 ”。4该课程与成绩清单顶部载有申请人姓名，盖有载明大学名称和地址的印章，且仅在最后一页盖有一枚载有不明个人姓名和签名的印章。这些文件未注明日期，以英文书写（印章除外），且未附波兰语原件副本。不规则的字体、缩进和标题，以及拼写错误和文件的整体低质量，表明该文件系非正式打印，并非申请人学业记录的正式副本。此外，我们几乎没有关于何人盖章和签署这些文件以及该人是否有权如此行事的信息。尚不清楚为何课程清单和成绩文件以英文书写且未附波兰语原件副本，而毕业证书却以波兰语书写并附有英文翻译，尽管该翻译不符合8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的规定。5

针对审理主任的补件通知（该通知明确要求提供正式学业记录和成绩单），申请人提交了一份所修课程清单及每门课程的课程描述。课程描述注明了申请人声称所修四十七门课程中每门课程的“ 课时 ”。课时从每门15小时至450小时不等，大多数课程要求30或45小时。四十七门课程合计，总课时略超过2,800课时。课程文件不含任何将申请人与课程注册相关联的信息，而成绩单中通常会有此类信息。例如，记录不含申请人修读每门课程的月份或年份。此外，申请人最初提供的教育文件显示同一课程有多个学期，但课程描述仅含一份概括性描述。我们推定申请人并未例如连续八个学期重复修读同一门法语课程。然而，根据在案文件，没有任何区分特征可区分一门法语课与另一门法语课有何不同。同样，申请人声称修读了四个学期的“ 硕士论文课程[原文如此] ”，但课程文件仅含一份“ 硕士论文研讨班 ”课程描述。与最初提供的部分文件一样，课程清单和描述也以英文书写，似乎

4 部分课程似乎没有任何对应成绩，且无法看出申请人通过这些课程还是未通过。该文件不含对成绩含义的分析，以致无法理解何为及格或不及格成绩，也无法理解“ 3.0 ”分与“ 4.5 ”分或“ 5.0 ”分相比意味着什么。从这些文件中，我们几乎无法了解“ 课程 ”成绩与“ 考试 ”成绩有何不同，以及这如何构成课程的总体成绩。

5 该规定在相关部分要求，翻译人员须证明翻译完整、准确，且其有能力将该外语翻译成英文。

系非正式打印，且未附波兰语原件副本。虽然课程文件盖有载明大学名称和地址的印章，但文件未经签署且未注明日期，这削弱了其作为正式学业记录的价值。

关于其在瑞典的教育，记录中含有一份在I I大学内I I大学学院的“ 参加证书 ”。该证书附有一封日期为1999年的大学信函，该信函解释了这个为期一年的项目的内容，并确认申请人“ 正在就读 ”。记录不含该教育的成绩单，也没有确认申请人完成该项目并毕业。6 因此，我们对该证据给予较低权重，因其缺乏证明申请人实际完成该教育所需的特定信息。

申请人提交了一份由高级评估员I I出具的学历等同及经验评估。正如审理主任所指出的，该评估不含足以支持其结论的信息。I I对申请人的教育和经验几乎未提供任何独立分析。7 尽管I I声称美国学士学位项目中的通识课程包含众多营销课程，例如市场研究、国际营销和可持续营销等，但该结论没有引证或任何对具体美国学士学位项目的援引作为支持。此外，I I称其结论部分基于所完成的课程和所获学分时，然而该评估未说明申请人如何在其波兰教育中完成超过2,800课时、课时与学分时如何关联，或外国学分时可能如何等同于美国学分时。8 他未对申请人的成绩、大学的评分标准，或成绩如何与美国及格和不及格标准相关联提供任何分析。我们可自行裁量，将某人外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们可对该评估不予采信或给予较低权重。Id. 在此，该评估未对申请人的外国学业记录提供令人信服的分析。9 关于评估中的经验部分，I I仅列出申请人所担任的职位和任职日期。他未讨论任何职位的职责或责任，也未分析该工作经验在性质上如何逐步提升。

6 申请人在上诉中声称，审理主任未认可最初提交的I I官方成绩单的收悉。虽然我们认可I I学院参加证书和信函，但看不出这两份文件中的任何一份如何能被解释为教育成绩单。
I I似乎使用了模板，因为该评估的内容含有在其他无关申请人提交的众多学历等同评估中以及来自无关资历评估服务的概括性和结论性陈述。
8 大多数美国学士学位项目通常要求120-140学分时，而大多数美国硕士学位项目要求30-40学分时。即使申请人同时完成了学士学位和硕士学位，也看不出2,800多课时如何符合美国学分时标准。
9 记录中含有来自I I（评估员）I I的另一份评估。该评估报告称申请人于2010年在瑞典完成其教育。该主张与记录中表明申请人于1999-2000年在瑞典学习的其他文件不一致。该评估列出少数课程，并含有似乎将申请人在瑞典的教育与其在波兰的教育相混淆的结论。基于与讨论I I评估时相同的理由，I I的评估在本事项中几乎没有证明价值。此外，当将该评估与.____ __.的评估一并审视时，I I作为资历评估服务的整体可信度受到质疑。

尽管I I得出结论认为申请人具有十七年符合资格的经验，但我们无法在该评估中找到支持该结论的充分依据。再次，我们可自行裁量，将申请人提交的意见陈述用作咨询。Id. 然而，当某项意见与其他信息不一致或在任何方面存疑时，我们无需接受该证据或可给予较低权重。Id. 由于I I未对申请人声称的工作经验提供独立分析，我们其意见在本事项中给予较低权重。

审理主任认定，最初提交的工作经历证明信不完全符合8 C.F.R. § 204.5(g)(1)的规定，该条款相关部分规定：“ 与合格经验或培训有关的证据应采用现任或前任雇主或培训人出具的证明信形式，并应包括出具人的姓名、地址和职务，以及对受益人履行的工作职责或接受的培训的具体描述。 ”审理主任签发了补件通知（RFE），为申请人提供提交额外证据以克服雇佣证据缺陷的机会，并特别要求提供详细描述以证明工作的递进性质。尽管申请人提交了新的雇佣核实信，审理主任认定这些信件不足以证明所要求的五年学士学位后递进负责的工作经验。具体而言，审理主任指出：（1）仅作为企业所有者本身不足以满足经验要求；（2）证据不足以显示工作是递进性的；（3）新信件确认了不同公司内的不同职位，但均由同一人签署；10（4）记录中没有独立证据佐证雇佣信中的主张；（5）信件中的雇佣主张与申请人ETA 750中的雇佣主张之间存在不一致。

除审理主任就这些信件提出的关切外，我们还注意到信件中的主张不仅与ETA 750冲突，还与记录中的其他文件冲突。例如，最初提交的雇佣核实信、新的雇佣信和申请人的简历之间，某些职位、职务和日期存在差异。举例而言，申请人在其简历中称，他于2001年至2008年在[已隐去]担任“ 主任 ”职位。最初的信件表明，申请人在该公司约七年的雇佣期间担任了六个不同职位，但直到2005年才担任“ 总经理 ”职位。相比之下，其中一封新信件称申请人于2001年至2008年担任“ 总经理 ”。11

另一个例子是申请人在[已隐去]的工作，该实体似乎与[已隐去]不同，尽管记录在此问题上仍不清晰。申请人在ETA 750及其简历中称，他于2008年至2016年担任企业管理顾问兼[已隐去]的所有者。他还在简历中称，他于2007年至2009年在[已隐去]担任“ 总裁 ”，并于2009年至2014年担任“ 总裁 ”和“ 独立顾问 ”。最初提交的雇佣信除申请人于2007年至2009年在[已隐去]担任“ 董事会主席 ”职位外，未提及在该实体的其他雇佣，而其中一封新雇佣信称他于2007年至2014年担任“ 总裁 ”。虽然我们承认申请人可能同时担任

10 我们承认这些公司可能属于同一母公司组织。
11 申请人未解释“ 总经理 ”职位是否与“ 主任 ”相同。

多个职位和职务，但记录仍不清楚这是否发生。根据我们面前的证据，这些主张似乎不一致且相互矛盾。

因此，在没有进一步澄清的情况下，我们质疑雇佣主张的可信度和准确性。申请人必须通过独立、客观的证据解决这些不一致，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。未解决的重大不一致可能导致我们重新评估为支持所请求移民利益而提交的其他证据的可靠性和充分性。Id. 此外，即使这些不一致得到解决，申请人的雇佣信息总体上仍不够详细，不足以证明工作经验的递进性质。如前所述，信件没有独立证据佐证信中包含的主张。因此，记录中没有足够证据满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)的要求。

我们认定，证据不能证明申请人的学历相当于至少美国学士学位，记录也不支持认定申请人具备所要求的五年学士学位后递进工作经验。基于上述理由，申请人未能证明其是持有高级学位的专业人士成员。

B. 特殊能力的证据标准

尽管审理主任认定申请人满足三项相关证据标准，但我们认定申请人仅满足所要求标准中的两项。

显示外国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)

基于前节关于作为持有高级学位的专业人士成员资格所解释的相同理由，我们认定申请人的学术记录证据缺乏足够细节，其中部分内容似乎不官方或不可信，且没有足够的其他证据佐证所主张的教育。因此，记录不能证明申请人满足此标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外国人在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

基于前节关于作为持有高级学位的专业人士成员资格所解释的相同理由，我们认定申请人的雇佣证据不一致、缺乏足够细节，且未得到记录中其他证据的充分佐证。因此，申请人未能证明其满足此标准。

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)

如审理主任所认定，记录中包含证据表明申请人持有佛罗里达州房地产执照和纽约证券交易所股票经纪人执照，两者均与所主张的特殊能力领域相关。因此，申请人已根据此标准确立资格。

显示外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)

审理主任解释称，申请人提交了波兰一般平均工资的材料，但未提交企业家的平均工资证据。由于申请人在美国领取自雇薪资，有关波兰工资的统计数据不相关。此外，申请人未提交美国企业家的平均工资证据或佐证其收入的税务文件。在上诉中，申请人未具体质疑审理主任关于此标准的认定，因此未能克服这些认定。基于上述理由，申请人未能根据此标准确立资格。

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

申请人提交证据表明，截至申请提交时，他是全国房地产经纪人协会和[已隐去]房地产经纪人协会的会员。这些会员资格似乎与申请人所主张的能力领域相关。因此，记录支持认定申请人已满足此标准。

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。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

审理主任认定申请人未根据此标准确立资格。审理主任特别指出：

证据不足以证明申请人因对行业或整个领域的成就和重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。信件作者赞扬申请人的工作。然而，他们未提供任何具体细节解释申请人的工作如何代表对行业或整个领域成就和重大贡献的认可。此外，申请人未提交该领域其他专业人士的任何独立客观证据以佐证信件中的主张，从而证明他在领域或整个行业中具有成就和重大贡献。

在上诉中，申请人未就审理主任关于其符合该标准下资格条件的结论提出具体异议，因此未能推翻该等结论。此外，在重新审查中，我们审查了申请人专业联系人出具的函件，例如前雇主、会计师、法律服务提供者和同事出具的函件。函件作者描述了申请人的良好品格、技能、工作质量、经验，以及其在各组织内和所参与商业交易中取得的成就，但未描述申请人对整个领域或行业产生的任何影响。尽管函件载有申请人已在其领域取得公认成就的陈述，但

作者并未具体说明何以如此，也未提供实例。此外，作者未解释申请人的内部成就是如何与整个领域或行业具有任何关联的。例如，申请人所从事的项目可能规模很大，但这并不表明其影响了整个领域或行业。申请人可能使某一特定公司发生了革命性变化，但这并不证明其使整个行业或领域发生了革命性变化或对其产生了影响。同样，关于申请人在国际上知名的主张似乎仅仅是因为其在多个国家从事过本地项目这一事实，而非作为证明其在该领域贡献享有世界知名声誉的证据。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未确立符合该标准的资格。

特殊能力认定的总结

记录不支持审理主任关于申请人至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下六项特殊能力监管标准中三项的认定。相反，我们认定证据仅支持两项标准下的资格认定。因此，申请人未依据《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条确立其作为特殊能力个人的资格。由于申请人仅满足两项标准，无需进行最终实质审查。尽管如此，我们同意审理主任的结论，即记录未确立申请人的经验超出该职业中通常遇到的水平。

C. 国家利益豁免

如前所述，在审议国家利益豁免问题之前，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么具备特殊能力。申请人未确立基础移民类别的资格，因此国家利益豁免问题已无实际意义。12 该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下分类资格的外国工人。由于记录中的文件未确立基础EB-2分类的资格，依据Dhanasar案所述框架对资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下持有高等学位的专业人士成员或特殊能力个人的资格。因此，申请人未确立其所寻求移民福利的资格。《移民与国籍法》第291条，8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)。

裁定：上诉被驳回。

12 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框架下资格的论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无需对作出裁决所不必要的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下拒绝在上诉中审理替代性问题）。