JUL162025_01B5203 · 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：37290387 日期：WL. 16, 2025

对服务中心运营处决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名法律顾问，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，并寻求对该分类所附工作要求获得国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

服务中心运营处（SCOPS）驳回了该申请，认定记录未证明申请人的资格。申请人随后提交了合并的重新开案和复议动议，SCOPS驳回了该合并动议。1 此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有举证责任，须以优势证据标准证明资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事中的问题重新审查。Matter of Christa'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

为符合基础EB-2签证分类的资格，申请人必须证明其是高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的人士。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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年渐进工作经验，等同于硕士学位。同上。如果该专业通常要求博士学位，则非公民必须拥有美国博士学位或外国同等学位。同上。

如果申请人确立了基础EB-2分类的资格，则必须随后证明其值得“ 在国家利益 ”下获得对工作要求的自由裁量豁免。

1 SCOPS最初以不及时为由驳回了该合并动议，但基于服务动议重新开案，随后基于实体理由驳回了该合并动议。8 C.F.R. § 103.5(a)(5)。

该法第203(b)(2)(B)(i)条。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分析框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业既具有实质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，豁免工作要求将有利于美国。

同上。

II. 高级学位

在申请人能够确立国家利益豁免资格之前，申请人必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或具有特殊能力的人士。在此，作为初步事项，本办公室撤回SCOPS关于申请人已证明其为高级学位专业人士的认定。

正如申请人提交以支持NIW申请的评估所确认，她的巴西法律学位，即Bacharela em Direito，等同于美国的学士学位。美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）的信息支持该评估，指出：3

Bacharel em Direito……在完成5年大学法律学习课程后授予。

EDGE还指出：

Bacharel em Direito……代表达到与美国学士学位相当的教育水平。

为证明其基于所持有的美国学士学位同等学历而具有高级学位同等学历，申请人必须证明她在2012年5月获得学位之后、且在本NIW申请2022年11月提交日期之前，在该专业领域还拥有至少五年渐进工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（定义高级学位）；另见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)（要求申请人在提交福利请求时确立资格）。此外，此类证据必须采用现任或前任雇主信函的形式，表明申请人在该专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

2 见Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认为，USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量）。
3 本办公室认为EDGE是有关外国学历等效性的可靠信息来源。见Confluence Intern., Inc. v. Holder, Civil No. 08-2665 (DSD-JJG), 2009 WL 825793 (D. Minn. Mar. 27, 2009)；Tisco Group, Inc. v. Napolitano, No. 09-cv-10072, 2010 WL 3464314 (E.D. Mich. Aug. 30, 2010)；Sunshine Rehab Services, Inc. No. 09-13605, 2010 WL 3325442 (E.D. Mich. Aug. 20, 2010)。另见Viraj, LLC v. Holder, No. 2:12-CV-00127-RWS, 2013 WL 1943431 (N.D. Ga. May 18, 2013)。关于巴西教育体系和学历等效性的信息，见https://www.aacrao.org/edge/country/brazil（最后访问日期2025年4月14日）。

申请人的证据，包括其2022年10月的陈述、支持性的劳工部（DOL）ETA表格750、其2022年表格I-485（登记永久居留或调整身份申请），以及其巴西Carreira de Trabalho e Previd ê ncia Social实体复印件（载明其在巴西直至2013年4月的就业历史），共同表明申请人在其2012年5月获得法律学位后的相关期间内主张了以下工作经历：

公司 雇佣开始日期 雇佣终止日期
20124年5月4日 2013年4月 I
独立律师（为巴西一家音乐剧公司） 2018年4月 [2022年8月，进入美国之日]

合同专家开发人员（为巴西一家I I 2020年3月 [2022年8月，进入美国之日]公司）

申请人提交了J-R-P-（巴西一位前同事，其公司收购了~~--------~~，并描述自大约2007年至2012年与其合作）2022年10月的支持信。然而，J-R-P-并未讨论或证明其知晓申请人在2012年之后于_____的相关学士后工作经历。申请人还提供了一份2016年5月的合同，显示巴西的~----------~签订了一份预期协议，就其作为法律顾问的工作向申请人付款，但该合同并未确立其后续工作经历。她还提交了巴西I I于2022年7月出具的一封信函，其中该公司证明申请人在2014年某一未注明日期至2015年4月期间，就一份特定合同提供了法律和行政服务。然而，该公司明确表示他们与申请人不存在雇佣关系，也未以其他方式包含可确立其为该公司从事合同工作的性质和时长的信息。尽管申请人的上诉材料包含显示其最近在美国公司工作的文件，但该工作经历晚于2022年11月NIW申请的提交日期，因此不能作为确立其资格的依据。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

最后，USCIS记录显示，当申请人此前于2021年9月提交非移民签证申请时，她未列出上述任何工作经历（包括其作为独立律师的工作），而是证明她自2020年4月起在巴西作为航空顾问在自己的企业_____工作，且此前“ 无 ”就业经历。基于申请人自身相互矛盾的主张以及缺乏所需形式的雇主信函证据来证明其学士后就业历史，记录未能确立她在2012年5月获得学位后积累了多少渐进工作经验（如有）。因此，申请人未能证明其在2012年5月获得学位后在该专业领域拥有至少五年渐进工作经验，而这是证明其具有高级学位所必需的。8 C.F.R. § 204.5(k)(2), (3)。因此，本办公室撤回SCOPS的认定

4 尽管申请人于2006年开始为该实体工作，但其为本NIW申请目的的相关学位后经历始于2012年5月。

申请人已证明她是一名高级学位专业人士。此外，由于申请人并未主张（且记录亦未证明）她是一名特殊能力人士，她未能证明其符合基础类别的资格。基于上述理由，申请人未能证明其具备EB-2类别的资格。仅凭这一点，NIW申请即不得获批。6 USCIS政策手册F.5(D)，https://www.uscis.gov/policy-manual；另见USCIS政策警报，PA-2025-03：国家利益豁免申请的第二优先类别资格（2025年1月15日），https://www.uscis.gov/policy-manual/updates（USCIS在处理国家利益豁免资格之前先评估EB-2类别的最低资格门槛）。

III. 国家利益豁免

申请人拟从事的事业属于航空业飞机交易战略与法律咨询领域。据申请人称，她将运用其25年的综合经验和专业技能，为美国与巴西公司之间的飞机及飞行设备和物资的租赁、销售和购买进行谈判。

SCOPS的结论包括：记录未能证明申请人在美国拟从事的事业具有国家重要性。基于我们对记录的重新审查（de novo），我们同意该结论。具体而言，我们认为申请人就其所拟从事事业的国家重要性提交的证据不足，因而无法证明其满足Dhanasar第一项要件的要求。

第一项要件——重大价值与国家重要性——聚焦于非公民拟从事的具体事业。见Matter of Dhanasar，26 I&N Dec.第889页。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。同上。

在NIW申请中，申请人称她将担任律师，在刑事和民事诉讼及其他法律程序中代表客户，并起草法律文件。随NIW申请，她提交了一份职业计划和个人陈述，其中她主张打算在美国继续其职业生涯，运用其“航空业法律专长为国内及跨境飞机交易提供航空咨询服务”。申请人接着描述了其学术和专业背景、技能和成就，以及这些如何支持其目标。她主张其拟从事的事业是担任与航空和飞机购置相关事务的法律顾问，为国内和国际客户提供专业服务。申请人称她打算为与飞机所有权相关的战略、商业、财务、运营、技术和监管问题带来高效的解决方案。在回应补充证据请求时，申请人强调她将促进美国制造商销售和出口其航空设备及零部件的交易。

在上诉中，申请人主张她已就其所拟从事事业提交了详细证据，并声称SCOPS忽视了她此前提交的关于所申请签证资格的资格证据。为支持其事业具有国家重要性的论点，她称该事业将

支持和扩展美国航空航天与国防产业。她进一步主张，其事业将推动美国跨部门生产率的提升，并影响美巴贸易关系。她提交了一份新的个人陈述以及其他航空公司高管的补充支持信，这些高管称申请人在美国期间曾为他们工作。

在确定国家重要性时，相关问题并非个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，如前所述，我们聚焦于“外国国民拟从事的具体事业”。见同上。在Dhanasar案中，我们进一步指出，“我们寻找拟从事事业的更广泛影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域内具有国家甚至全球影响”。同上。我们还指出，“一项事业若具有雇用美国工人的重大潜力，或具有其他重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区，则很可能被理解为具有国家重要性”。同上，第890页。

关于申请人此前专业伙伴和现任雇主出具的支持信，5 这些作者讨论了她在巴西以及现在在美国的资格和专业成就。虽然我们认可申请人关于SCOPS未详细处理这些推荐信的主张，但信中所述申请人的技能、专长和能力涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“将焦点从拟从事事业转移到外国国民本人”。同上，第890页。此处的问题是，她拟从事的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。这些推荐信并未以任何具体性讨论申请人在美国拟从事的事业以支持其国家重要性。申请人过往工作经历的证据，无论是在巴西还是在美国，均不能说明其拟从事的事业以及该具体事业是否具有国家重要性。

关于上诉时提供的新信件，写信人讨论了申请人近期为美国个别公司所做的工作。例如，一位名为R-C-的高管称，他在2023年10月面试申请人后对她印象深刻，她现在在其位于佛罗里达州的公司担任合同客户经理。同样，一位名为F-O-的高管称，申请人在帮助其公司向巴西出口两架飞机方面发挥了关键作用，并描述了她的语言能力以及对航空业各方面知识的了解。尽管这些高管描述了申请人目前为他们所做的工作，并普遍支持她继续在美国工作，但他们同样未具体描述申请人本人拟从事的事业，也未涉及其潜在的前瞻性影响。

申请人主张，其拟从事的为飞机交易提供战略和法律咨询服务的事业将促进美国的航空航天与国防产业，并在美国供应商与巴西市场之间建立关键的商业联系，在确定其对美国的好处时应予以考虑。据申请人称，即使一笔销售也能产生连锁效应，从而创造就业。申请人还提交了关于前拜登-哈里斯政府增加机场改善和开发资金举措的公告，以及有关商业

5 事实上，从记录中无法明确描述申请人当前服务的美国实体究竟是她的雇主还是客户。

航空活动的航空业报告和文章，特别是在新冠疫情后复苏期内。然而，这些公告、报告和文章讨论的是航空业本身及其重要性，并未说明申请人本人拟从事的事业如何在该领域内具有符合其国家重要性的更广泛影响。见同上，第889页。仅仅在一个重要领域工作，若无证据记录申请人具体工作的“潜在前瞻性影响”，不足以证明其拟从事事业的国家重要性。在此，除了关于航空业重要性的一般性主张外，申请人未提供充分的佐证证据，以证明其拟从事的事业在其事业领域（提供战略和法律咨询以促成美国与巴西之间的具体飞机交易）内，或如她所称在整个航空航天与国防产业内，具有超出其将提供服务的巴西或美国实体之影响的广泛影响。

此外，我们认可申请人关于其事业将在创造就业方面产生连锁效应的主张。然而，申请人未解释也未提供佐证证据证明其事业具有雇用美国工人的潜力且达到显著程度，记录亦未以其他方式显示其事业如何能够创造与其中家重要性相称的重大积极经济影响，尤其是在经济萧条地区。同上，第890页。

申请人负有以优势证据证明其符合所寻求之利益的资格的责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。在评估证据时，资格不应仅凭证据的数量，而应凭其质量来确定。同上。我们注意到申请人在上诉中提及先前提交的证据。然而，申请人并未阐明这些文件如何确立其如上诉中所主张的国家利益豁免资格。与申请人的举证责任相称的是解释所提供证据之重要性的责任。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”给予上诉人救济）。由于申请人在此未如此行事，她未能充分证明其在美国拟从事的事业在Dhanasar第一项要件下具有国家重要性；因此，她不符合国家利益豁免的资格。

申请人还在上诉中主张，SCOPS的决定未彻底评估全部证据，未充分解释拒绝的理由，并使用了模板化语言。然而，SCOPS的拒绝决定就申请人的国家利益豁免请求作出了具体的事实认定和法律结论，并涉及了其每一项资格要求。该拒绝决定还提及、摘录并分析了申请人在下级提交的若干证据。

最后，SCOPS认定申请人未能证明其处于推进拟议事业的有利地位，并且权衡之下，豁免工作邀请要求（因而豁免劳工证）将有利于美国。然而，由于上述拒绝理由已对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝触及并特此保留这些问题。见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)。

III. 结论

申请人未能证明其具有为确立基础EB-2移民分类资格所需的高级学位，因此我们撤销SCOPS与此相反的认定。此外，申请人未能满足Dhanasar分析框架中关于国家利益豁免的第一项要件，因为她未能证明拟议事业的国家重要性。因此，申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获国家利益豁免。申请将继续被拒绝。

裁定：上诉被驳回。

通知：本决定构成本事项的最终决定。提交动议不会推迟该决定的效力。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)(iv)。非法居留、或 otherwise 不可入境或可被驱逐的外国人，可能因签发I-862表格（出庭通知）而根据该法第240条面临驱逐程序的启动。该等程序可能导致其被驱逐出美国，并可能使其失去未来签证或其他移民利益的资格。