JUL192024_01B5203 · 普通EB-2 · 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：31474341 日期：2024年7月19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）

申请人是一名学前班和戏剧教师，寻求以特殊能力个人的身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，以及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)。

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有资格作为特殊能力个人，也未能证明她作为裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现依据8 C.F.R. § 103.3提交本办公室审理。

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

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加上至少五年专业领域的渐进工作经验，应被视为等同于硕士学位。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水平的专业程度。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)。1 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。2 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据

1 如果这些类型的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此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形中的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

整体上是否显示其被认可具有所需的专业程度，并将实质性惠及美国的经济、文化或教育利益或福利。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，其随后必须证明其作为裁量事项值得获得对工作要求“符合国家利益”的豁免。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依据。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可以作为裁量事项3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
- 权衡之下，豁免工作要求将惠及美国。

同上。

二、分析

本办公室面前的问题是，申请人是否为持有高等学位的专业人士或特殊能力个人，若是，她是否有资格获得国家利益豁免。申请人于2023年8月提交了表格I-140申请，她提议在其现任雇主——位于新泽西州的一家日托中心——担任学前班和戏剧教师。她提交了身份文件、关于她的报纸文章、推荐信、与其项目和教学领域相关的支持文件、葡萄牙颁发的戏剧与教育项目学士学位证书、认定其等同于美国学士学位的学历评估、三封声称共计三年六个月工作经历的雇主信函、儿童发展助理（CDA）证书、教学技能证书、授课技能证书以及在线培训证书。申请人声称自己是持有高等学位的专业人士和特殊能力个人。她还声称有资格获得国家利益豁免。

然而，关于作为持有高等学位的专业人士——该分类允许美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进工作经验等同于硕士学位——申请人仅声称有四年教师工作经历，并表示“我尚未完成所需的5年。”申请人还引用证据主张其满足六项标准中的五项，以确立其为特殊能力个人。由于初始证据不足以确立所寻求福利的资格，审理主任发出了补件通知（RFE）。在RFE中，审理主任讨论了随表格I-140提交的证据，并列出了确立申请人

3 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）的意见，认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

为持有高等学位的专业人士、特殊能力个人以及有资格获得国家利益豁免所需的证据类型。

申请人未提交任何回应RFE的证据，以显示其在专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。相反，申请人提交了与六项特殊能力标准中的四项以及Dhanasar中的三项国家利益标准相关的证据。审理主任认定，申请人通过其“等同于美国学士学位”的证据、CDA证书以及在全国幼儿教育协会和全国启蒙计划协会的会员资格，满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中所需的三项特殊能力标准。审理主任进行了最终实质审查，认定虽然证据表明申请人是一名胜任且合格的教师，但并未确立其专业程度显著高于教师通常所遇水平。审理主任表示，由于记录未确立申请人为特殊能力个人，处理其国家利益豁免没有实际意义。尽管如此，审理主任认定记录未确立拟议事业具有国家重要性，且她作为裁量事项不值得获得国家利益豁免。

在上诉中，申请人主张其既作为持有高级学位的专业人士成员具备资格，又作为具有特殊能力的人士具备资格，随后她主张符合国家利益豁免的资格。申请人提交了与其国家利益豁免相关的文件、新的推荐信以及先前提交的证据。我们将首先处理她关于自己是持有高级学位的专业人士成员的主张。审理主任签发了补件通知（RFE），因为初始证据不足以证明申请人是持有高级学位的专业人士成员。申请人未针对与该问题相关的补件通知提交任何所要求的证据。尽管审理主任在否决决定中未处理该问题，但基于下文所述理由，我们经重新审查（de novo review）认定她不是持有高级学位的专业人士成员。申请人主张她拥有相当于美国学士学位的外国同等学位，并随后在专业领域具有至少五年的渐进工作经验。申请人先前提交了三封雇主信函，主张共计三年六个月的雇佣经历。在上诉中，申请人提交了一封额外的雇主信函，涵盖2020年1月至2021年7月期间担任辅导教师的工作。由于申请人已通过补件通知获得通知，并先前获得了提供该证据的合理机会，我们不会在上诉阶段首次考虑该证据。参见 8 C.F.R. § 103.2(b)(11)（要求所有所要求的证据须一次性一并提交）；Matter of Soriano, 19 I&N Dec. 764, 766 (BIA 1988)（拒绝考虑上诉时提交的新证据，因为"申请人已获得所需证据的通知，并在否决前获得了为记录提供该证据的合理机会"）。此外，我们注意到，她在上诉中主张其具有五年渐进工作经验，这与其最初主张仅有四年雇佣经历不一致。最后，资历评估认定，申请人在葡萄牙完成其三年制licentiate课程，其结果是相当于美国戏剧与教育学士学位。作为裁量事项，我们可以将资历评估用作咨询性证言。然而，我们有责任就所寻求福利的资格作出最终认定。根据全球教育电子数据库（EDGE），4 一个关于外国教育同等学历的在线资源，葡萄牙licentiate（i）

4 EDGE 由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建。

是在完成三年高等教育学习后授予的。三年制学位仅相当于美国的三年大学学习。由于申请人未能证明她拥有相当于美国学士学位的外国同等学位并随后在专业领域具有至少五年的渐进经验，她不符合持有高级学位的专业人士成员的资格。

接下来，我们将处理申请人关于她是具有特殊能力的人士的主张。为满足该分类的初始证据要求，申请人必须证明其至少满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 项下三项证据标准。审理主任认定，申请人通过其葡萄牙licentiate、CDA证书以及在National Association for the Education of Young Children和National Head Start Association的会员资格的证据，满足了所要求的三项标准。在上诉中，申请人主张她还通过其薪资和推荐信的证据满足了第四项和第五项标准，即 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。然而，由于我们同意她满足了初始证据要求，我们无需考虑她是否还满足额外标准。相反，我们将把该证据与记录中的其余部分一并考虑，以认定申请人是否被认可具有显著高于该领域通常所遇水平的专业知识程度，从而符合所请求分类的资格。

在最终实质审查中审查全部证据时，我们考虑证据的质量。5 申请人主张，其学术背景、CDA证书和培训师证书，以及会讲四种语言（英语、葡萄牙语、西班牙语和法语），超过了一名普通教师所具备的。然而，申请人须证明其专业知识程度显著高于该领域通常所遇水平。申请人未提交充分文件证明其学术背景、CDA证书、教学技能证书、培训师认证和教学法技能证书是显著高于学前和戏剧教师通常所遇水平的资格。申请人也未证明其流利掌握不同语言如何与其工作相关，从而产生显著高于该领域通常所遇水平的专业知识程度。

此外，关于其在National Association for the Education of Young Children和National Head Start Association的专业会员资格的证据，并未证明这些组织具有任何高于该领域在职教师通常所见的会员要求。因此，这些证据均未表明申请人在学前和戏剧教学中具有特殊能力。

记录中还包括证据表明申请人在葡萄牙获得模特奖项、在葡萄牙出演戏剧演出，并接受其所在城市报纸关于其人生历程的采访。申请人未证明其先前作为模特和戏剧演员的工作如何导致其在学前和戏剧教学中具有特殊能力。记录中包括雇主信函，称申请人曾担任学前和戏剧教师以及社会文化主持人。此外，记录中包括申请人前任教师的信函，其中称她

AACRAO 是一个非营利性志愿协会，拥有来自40多个国家的11,000多名专业人士。参见 AACRAO, Who We Are, https://www.aacrao.org/who-we-are；另参见 Viraj, LLC, v. U.S. Att'y Gen., 578 Fed. Appx. 907, 910 (11th Cir. 2014)（将EDGE描述为"一个受尊重的信息来源"）。
5 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

是一名优秀且投入的学生，以及来自其当前学前班学生家长的信函，称她是一名品行良好的好老师。这些信函未具体说明申请人拥有哪些使其高于其他教师的技能组合，也未包含其工作细节以反映她具有显著高于教学领域通常所遇水平的专业知识程度。相反，这些信函反映申请人是一名胜任且合格的教师。最后，申请人指出其薪资高于普通教师。申请人的当前雇主称其薪资为每两周1,900美元。申请人未证明其薪资显著高于其工作所在地理区域的其他学前教师。

在审查全部记录后，我们同意审理主任的结论，即申请人未能证明其拥有显著高于教学领域通常所遇水平的专业知识程度。因此，她未能证明自己是具有特殊能力的人士。

申请人未能证明她是持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的人士。由于该问题对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝处理并在此保留关于其国家利益豁免资格的上诉论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（"法院和机构无需对作出其所需结果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)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

命令：上诉被驳回。