JUN132023_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

案卷编号：26953957 日期：2023年6月13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）

申请人是一名放射技师，寻求被归类为具有特殊能力的人员。
《移民与国籍法》（本法）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移民分类的职位邀请要求。
见本法第203(b)(2)(B)(i)条。美国公民及移民服务局
（USCIS）可以在符合国家利益的情况下，行使裁量权豁免所要求的职位邀请，
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
证明申请人是具有特殊能力的人员，也未能证明豁免职位邀请
要求符合国家利益。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。

一、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移民分类的资格，即作为高等学位专业人士或
在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人员。本法第203(b)(2)(B)(i)条。

一旦申请人证明其作为持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的人员
符合资格，申请人还必须确立
“ 符合国家利益 ” 而豁免职位邀请要求的裁量性资格。本法第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 可以作为裁量事项 [1] 授予国家
利益豁免，如果申请人证明：

1 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益
豁免的决定属于裁量性质）。

• 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，豁免职位邀请要求将有利于美国。

二、分析

审理主任认定申请人未能证明其是具有特殊能力的人员，
因此未能证明其符合EB-2分类资格。[2] 审理主任进一步认定，
申请人未能根据Dhanasar分析框架的三项必要要件中的任何一项确立资格，
因此未能证明豁免该分类的职位邀请
要求符合国家利益。

A. EB-2分类资格

申请人主张其作为具有特殊能力的人员符合EB-2分类资格。
“特殊能力”是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇到的
专业程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。个人必须首先提交
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)。然而，满足至少三项标准本身并不确立
该分类的资格。[3] 如果申请人确实证明满足至少三项标准，本办公室
将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明
该个人被认可具有显著高于该领域通常所遇到的
专业程度。审理主任认定申请人满足了初始标准中的一项。基于以下
所述理由，本办公室认定申请人未满足作为具有特殊能力人员的分类的
初始证据要求。本办公室逐一评估每项
监管标准。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构
授予的学位、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)。

作为满足该标准的证据，申请人提交了其“diploma de tecnico em radiologia medica”（医学放射学技师文凭）
的文凭和成绩单副本，
来自巴西的 Centro de Educacao Tecnological，其于2005年获得。[4]

2 申请人未主张其作为高等学位专业人士符合EB-2分类资格。
3 USCIS此前已确认该两部分审理方法在特殊能力外籍人士情形中的适用性。见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual。
4 本办公室查阅了美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）。据EDGE，该文凭代表所达到的教育水平相当于在美国完成职业或其他专门高中课程。本办公室认为EDGE是关于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)。关于巴西教育系统的信息见 https://www.aacrao.org/edge/country/brazil。

审理主任接受此作为满足该标准的证据，因其涉及放射学，即申请人
所称的特殊能力领域。

因此，申请人已根据该标准确立资格。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示外籍人士
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)。

作为所称满足该标准的证据，申请人提交了其
巴西就业手册和社会保障卡（巴西工作手册）的页面副本、巴西某市政府出具的“ 服务年限
证明 ”、巴西的 I I
I I出具的就业声明，以及看似劳动争议诉讼判决书中的页面。
巴西i I市政府于2009年1月
27日出具的服务年限证明称，申请人自2006年8月1日至
2009年1月30日受雇为放射学技师。该证明有签名，但姓名和职务无法辨认。然而，
该证明未说明申请人是否全职受雇。

由~----------政府出具的就业声明，由 B i------.-------;:::::!...:::o.::n.....::J~u::.:n:.:::.e_:2::2:.z.,...:2:.::0:..:2:..:::0.z...,..:::.st=;a
tes 签署，称申请人受雇于
~-~运营的医院
~--------~，自2015年12月1日至
2018年9月29日担任放射学技师。该声明也未说明申请人是否全职
受雇。

巴西工作手册包含条目，称申请人受雇为放射学
技师如下：

- 自2011年12月1日至2014年5月6日在 In;:..st:::.:.it:::..:::u:.::to~::::::;-------'
- 自2013年6月17日至2014年12月12日在l
- 自2014年4月2日至2018年9月5日在l---~------~

工作手册中的条目未说明申请人是否全职受雇，也未
反映其上述所称2006年至2009年在市政府的工作，或其
在医院! I的工作。其所称在医院! l的经验
在时间范围和雇主方面似乎均与所列在l I
I I的经验相冲突。申请人未在记录中解释这一差异。申请人必须以独立、客观的证据
解决记录中的这一不一致，指明真相所在。
Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

最后，申请人提交了看似劳动争议诉讼判决书中的两页。
虽然申请人可能是该事项的原告，但所提供的页面中并未明确说明。所提供的页面表明，
该事项的原告于2010年1月4日受雇于医院! I
担任放射学技师，并于2014年12月12日被解雇。页面还
称原告的工作手册“ 仅在2013年6月17日登记 ”。判决书未
说明原告每周受雇的小时数。申请人未充分
解释该判决书的意义，也未提供完整文件供本办公室审查以

认定该文件与他有关。尽管如此，我们推测申请人提交该文件是试图证明申请人在[已隐去]的入职日期——该日期在其巴西工作簿上显示为2013年6月17日——不正确，应当为2010年1月4日。然而，所提供的证据并未证明这一点，我们认定[已隐去]自2013年6月17日起的工作经历。

如上所述，申请人提交的证据均未表明其曾全职受雇，也未提供每周平均工作小时数。此外，我们注意到工作簿中的部分受雇日期相互重叠，且与申请人在[已隐去]的雇佣声明中的受雇期间重叠。申请人未进一步澄清这些职位每周的工作小时数。最后，申请人仅提供了其巴西工作簿作为其主张的若干段受雇期间的证据。申请人未提供这些职位现任或前任雇主的信函——这是法规明文所要求的——也未解释为何无法获得该证据。

因此，我们认定申请人未提供充分的书面证据以确立此项标准。

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)。

申请人提交了一张巴西“ 国家放射技术员委员会 ”的身份卡。该[已隐去]注明“ 执照：放射学 ”，并提供了一个“ 放射技术员CRTR编号 ”[已隐去]。

申请人主张，该文件证明其拥有从事该职业的执照，理由是：国家放射技术员委员会是负责巴西放射技术员登记的联邦机构，只有在该机构登记的人员方可进入该职业的就业市场。为支持该陈述，申请人提供了一个葡萄牙语网站的URL。然而，申请人未提供与该主张相关的任何书面证据，也未提供该网站所含信息的译文。5 尽管我们认可该身份卡似乎与其放射技术员职业相关，但申请人未提供附有经认证的英文译文的书面证据，以证明国家放射技术员委员会是巴西发放执照的官方机构。

我们认定，申请人未经支持的断言不足以满足其举证责任。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 375-76。尽管申请人引用了某网站以支持该主张，但申请人未在其提交材料中纳入来自可信来源的文件——例如该所称外国联邦机构的官方信息——并附经认证的英文译文。这并不充分，因为 Matter of Chawathe 设想申请人提交“ 相关的、有证明力的、可信的证据 ”以履行其举证责任。Id. at 376。

5 提交给USCIS的任何含有外文的文件必须附有译者证明其为完整、准确的全文英文译文，并附有译者证明其有能力将该外文译为英文。8 C.F.R. § 103.2(b)(3)。

因此，我们认定申请人未提供充分的书面证据以确立此项标准。

证明外籍人士曾获得薪金或其他服务报酬，且该薪金或报酬表明其具有特殊才能的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人提交了其巴西2013年至2017年所得税申报表的部分副本，以及来自 salario.com 网站的一份打印件，该打印件提供了巴西放射技术员的薪资范围。

我们认可申请人2013年至2017年所申报的收入金额高于 salario.com 打印件所述的平均薪资数额。然而，我们注意到 salario.com 打印件载明该薪资信息系于2020年和2021年收集。此外，我们注意到该薪资范围基于每周28小时工作制，而非全职每周40小时工作制。最后，salario.com 打印件载明该信息仅基于巴西工作簿所载基本工资，不包括任何额外奖金、佣金、危险津贴或加班费。

申请人未证明2020年和2021年收集的薪资信息是其2013年至2017年所挣工资的有效比较基准，也未证明这些时间段内是否存在会影响平均工资的货币波动或通货膨胀。申请人也未证明其每周平均工作小时数，以判断每周28小时工作制是否为准确的比较基准。6 此外，其未证明其工资是否包含加班费、危险津贴或其他会增加其收入但与是否表明其具有特殊才能无关的额外款项。基于上述理由，我们认定申请人未证明 salario.com 的薪资范围构成准确的薪资比较，也未证明所述平均薪资与申请人薪资之间的差额系因申请人的特殊才能所致。

因此，我们认定申请人未提供充分的书面证据或信息以确立此项标准。

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

此项标准要求提供专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 将“ 专业 ”定义为任何以美国学士学位或外国同等学历作为进入该职业最低要求的职业。

作为证明申请人符合此项标准的主张证据，其提交了一份巴西“ 地区放射技术员委员会 ”的证书，该证书载明申请人由该委员会登记，登记号为[已隐去]。申请人还提交了另一份

6 如上所述，我们认定申请人未证明其在先前职位中系全职受雇，因此未证明其在该职业中拥有至少十年的全职经历。然而，若其在上述年份系全职受雇，这似乎反而削弱其关于薪资表明其具有特殊才能的主张，因为这可能仅反映其每周工作了额外小时。另一方面，若其平均每周仅工作28小时，这将进一步削弱其关于在该职业中拥有至少十年全职经历的主张。

其作为支持8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)执照标准所称资格证据而提交的巴西“ 国家放射技术员委员会 ”同一身份卡的副本。

申请人再次主张，国家放射技术员委员会保存有资格在放射技术员领域工作的人员的登记。申请人还称，该委员会通过课程、大会和其他活动帮助该领域人员寻求专业提升。然而，如上所述，申请人未提供附有任何所需译文的书面证据以支持该主张，仅提供了一个葡萄牙语网站的URL。

尽管我们认可申请人的证书和身份卡似乎确实与其放射技术员职业相关，但申请人未证明个人在地区委员会或国家放射技术员委员会登记所需的条件，因此未证明这两个委员会中的任何一个符合法规含义内的“ 专业协会 ”。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，我们注意到申请人未主张巴西的放射技术员必须拥有相当于美国学士学位的学历，也未提供证据证明其本人拥有相当于美国学士学位的学历。由于申请人未提供证据证明任一委员会要求其会员为法规所定义的专业人员，其未履行证明任一委员会符合专业协会的举证责任。

据此，我们认定申请人未提供充分的书面证据以确立此项标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域重大贡献的认可的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了三封推荐信以支持该标准。每封信均来自一名骨科外科医生，其声称曾监督申请人，且每封信均高度评价申请人作为放射技术员的专业精神与胜任能力。然而，这些信件并未描述申请人对放射学领域所作的成就或重大贡献，亦未描述申请人获得来自政府实体或专业组织的此类认可。信件确实提到申请人可能协助开发的一项技术，该技术为患者带来了创伤更小的治疗选择。然而，这些信件未清楚解释这一对该领域的潜在贡献，申请人亦未提供与该技术开发相关的其他证据，且在缺乏进一步信息的情况下，我们无法确定该技术的重要性程度，也无法确定申请人在其开发中的贡献程度。

此外，我们注意到三封信件均使用非常相似的语言，并遵循几乎相同的结构。例如，三封信件均就申请人声明其“ 令人满意地证明其适合性、专业精神、胜任能力、出勤情况及责任心 ”。所有信件还包含“ [申请人]的扎实知识对其可能工作的机构的成功大有贡献 ”这一表述的变体。即使在语言并非完全相同之处，每封信件

均遵循相同模式：首先讨论申请人作为放射技术员的一般专业知识，然后讨论其在手术室协助的经验，随后讨论其帮助开发的所主张的技术。作为一般概念，当申请人提供了来自不同人员的宣誓书以支持资格主张，但宣誓书中所含语言和结构显著相似时，事实认定者可将这些相似之处作为质疑申请人主张的依据。7 当宣誓书包含此类相似之处时，合理推断提交这些显著相似文件的申请人即为可疑相似之处的实际来源。Cf Mei Chai Ye v. US. Dept. ofJustice, 489 F.3d 517, 519 (2d Cir. 2007); Wang v. Lynch, 824 F.3d at 592。因此，这些信件的证明价值显著降低。在评估证据时，真相的确定不能仅凭证据的数量，而应凭其质量。See Matter ofChawathe, 25 I&N Dec. at 376 (quoting Matter ofE-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989))。

因此，我们认定申请人未确立该标准。

因此，申请人已确立其仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中一项标准。由于申请人未满足至少三项标准，我们无需进行最终实质审查以评估其是否达到特殊能力分类所要求的专业程度。8 因此，申请人不符合特殊能力个人的资格。在认定申请人不符合特殊能力个人资格后，我们认定申请人未证明其符合 underlying EB-2 分类的资格。

B. 国家利益豁免的资格

下一个问题是申请人是否已确立对该分类职位offer要求的豁免符合国家利益。由于申请人未确立其满足 underlying EB-2 分类资格的阈值要求，我们无需处理其是否有资格并基于自由裁量权在实质上有权获得该分类职位offer要求的豁免。See INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976) ("法院和机构无需对结果所不必需的问题作出认定")；另见 Matter ofL-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问题）。

III. 结论

申请人未确立其满足作为特殊能力个人分类的监管要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。由于申请人未确立

7 See Matter ofR-K-K-, 26 I&N Dec. 658, 665 (BIA 2015); Singh v. Garland, No. 19-60937, 2021 WL 5984797, at *2 (5th Cir. Dec. 17, 2021); Surinder Singh v. Board ofImmigration Appeals, 438 F.3d 145, 148 (2d Cir. 2006); Wang v. Lynch, 824 F.3d 587, 592 (6th Cir. 2016); Dehonzai v. Holder, 650 F .3d I, 8 (1st Cir. 201 1); Hamal v. U.S. Dep 't ofHomeland Security, No. 19-2534, WL 2338316, at *4, n.3 (D.D.C. June 8, 2021)。

8 然而，即使我们认定申请人提交了充分证据以确立其拥有至少十年全职工作经验、其声称的职业就业所需执照以及其属于放射技术员专业协会，该证据也仅能确立申请人符合受雇为放射技术员的资格且其已在该领域工作。若我们进行最终实质审查，我们将认定证据总体不足以表明申请人被认可拥有显著高于该领域通常遇到的专业程度。

符合 underlying EB-2 移民分类的资格，我们认定申请人未确立国家利益豁免的资格。我们保留对申请人是否满足 Dhanasar 分析框架三项要件中任何一项的意见。

裁定：上诉被驳回。