MAR082021_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：10891879 日期：2021年3月8日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名运营代表，寻求作为特殊能力个人的第二优先移民分类，以及针对附属于该 EB-2 分类的工作邀请要求的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（本法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人不符合持有高等学位的专业人士或特殊能力个人的分类资格，且其未能证明豁免所需的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见，主张审理主任的认定有误。

在这些程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的责任。本法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

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 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域特殊能力个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

本法第 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或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即属于持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将

在预期上实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：“ 科学、艺术或商业领域的特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇到的专门知识程度。 ”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，尽管法律和相关法规均未定义“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。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）可作为裁量事项2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质性价值和国家级重要性；(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，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

申请人称其是~I-----~ _____ __. 的运营副驻地代表，并声称是多个领域的国际公认专家，包括安全与风险分析、风险缓解、安全与风险管理、危机管理、安全与财务后勤、金融、冲突解决、谈判、维和以及经济发展。申请人未明确说明其寻求的是作为持有高等学位的专业人士还是作为特殊能力个人的分类，并在整个记录中交替使用这些术语作为其第二优先移民分类资格的依据。

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) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

A. 持有高等学位的专业人士成员

为符合持有高等学位的专业人士成员的资格，申请人必须证明其职业符合专业人士的定义，且其持有符合条件的高等学位。关于其职业符合专业人士的定义，本法第 101(a)(32) 条未将运营代表列入专业人士名单，且申请人未能证明美国学士学位或其外国同等学历是其职业入职的最低要求。4

为证明申请人持有符合条件的高等学位，申请必须附有“ [一份]官方学术记录，显示该外国人持有美国高等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“ [一份]官方学术记录，显示该外国人持有美国学士学位或外国同等学位，以及由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，显示该外国人在该专业领域拥有至少五年的学士后渐进式工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。尽管申请人主张其已获得相当于美国经济学学士学位，但其未提交该学位的证据。
在此，申请人提交了来自 University I I 的两份文件，标题为“ 代替文凭的成就证书 ”，并附有经认证的英文翻译。5 每份文件分别声明申请人已获得“ 应用经济科学学士 ”和“ 经济科学毕业生 ”资格，并声明“ 其文凭原件因运营原因暂时保存在该大学 I I 的总秘书处。 ”申请人还提交了来自'-------~ 的学术资历评估，将其外国学术课程等同于美国经济学理学学士。然而，申请人未能提交其本科学位、成绩单或其他列出或描述其课程的官方学术记录，尽管这些材料与本案高度相关。

申请人未解释为何未提交这些文件。在上诉中，申请人未处理证据缺陷，而是主张审理主任未赋予 e=] 评估证据价值是错误的。具体而言，申请人称~I I 是美国最受尊敬的资历评估机构之一。 ”然而，该 I_J 评估一般性地提及申请人课程的性质、课程年数、成绩以及学术课程时数，但从未具体说明其如何获得该信息或该信息实际内容为何。相反，它仅含糊地提及评估基于“ 申请人提供的原始文件副本 ”。我们有义务独立评估证据以确定赋予其多少权重，并因此确定赋予基于该证据的任何评估多少权重，该证据的缺失削弱了学术评估整体的证据价值。在我們的裁量权范围内，若该意见与其他信息不一致或在任何方面存疑，我们可对某人外国教育的评估予以折扣或给予较少权重。6 我们无法得知评估人在得出结论时审查了什么，因此该评估在本案中价值甚微。因此，记录中缺乏充分证据以认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。

4 现有记录未明确界定申请人的职业或该职业入职的最低要求。此外，申请人承认其无法选择美国劳工部劳工统计局制定的、符合该职业描述和工作要求的适当对应标准职业分类（SOC）代码。
5 这两份文件日期均为1987年11月30日。

其他信息或在任何方面存疑。6 我们无法得知评估人在得出结论时审查了什么，因此该评估在本案中价值甚微。因此，记录中缺乏充分证据以认定申请人符合持有高等学位的专业人士成员的资格。

B. 特殊能力

在驳回申请时，审理主任认定，尽管申请人满足了三项法规标准，即8 C.F.R. § § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)和(F)，但记录未能证明其已达到特殊能力分类所要求的专业水平。7 我们已审查记录中的全部证据，并认定该证据不支持申请人满足至少三项标准的认定。

尽管记录显示申请人已满足十年全职工作经验标准，但基于下文所述理由，证据不支持审理主任关于学位和成就认可标准的决定。此外，如下文所述，申请人未能证明其满足其余三项标准。

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

如上所述，申请人提交了两份来自University!的文件，标题为“ Certificate of Achievement in Lieu of a Diploma ”（代替文凭的成就证书），并附有经认证的英文翻译。每份文件分别载明申请人已获得“ applied economic science学士学位 ”和“ economic science研究生 ”资格，并载明“ 其文凭原件因运营原因暂时保存在该大学 Academy's General Secretariat of the University!_____ ”。然而，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)要求提供官方学术记录，显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项。申请人未向记录补充其文凭、成绩单或其他概述或描述其课程学习的官方文件的副本。与审理主任的认定相反，我们认为所提交的文件不构成官方学术记录。

6 参见 Matter of Caron International, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)；另参见 Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。
7 申请人必须提供满足六项法规标准中至少三项的文件，以满足该分类的初步证据要求。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)。然而，提交充分的初步证据本身并不确立资格。如果申请人满足这些初步要求，我们随后审查整个记录，以确定该个人是否具有显著高于通常所遇水平的专业水平。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)（认定“ 真相不应仅由证据数量决定，而应由其质量决定 ”）。另参见 Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)（讨论两步审查，即先清点证据，然后，如果其满足所需标准数量，则在最终实质审查的背景下予以考虑）；USCIS Policy Memorandum PM-602-0005.1, Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADJ 1-14 20, 22-23 (Dec. 22, 2010), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

此外，申请人必须证明该学位与所主张的特殊能力领域相关。即使申请人已提交其学术成就的充分证据，也不能不言自明地认为申请人所主张的经济学学位与其在安全和风险分析、风险缓解、安全和风险管理、危机管理、安全和财务物流、金融、冲突解决、谈判、维和和经济发展领域所主张的特殊能力相关，或其教育有助于其领域的特殊能力。我们注意到，在本事项中举证责任在申请人一方。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的明文要求。基于上述理由，我们撤回审理主任的相反认定。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职工作经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

记录包含一份来自D的Deputy Resident Director的证明，表明申请人自2001年起受雇于I。审理主任认定该证明足以证明申请人拥有至少十年全职工作经验，我们同意该认定。申请人已满足该标准。

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)。

申请人未提交任何证据表明从事其职业需要执照或认证，或表明其拥有此类执照或认证。该标准未获满足。

显示外籍人士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)。

申请人提交了一份题为“ Statement of Earnings and Deductions ”（收入和扣款报表）的文件，涵盖2019年7月1日至2019年7月31日期间，表明其在该期间获得的总薪资为$9,021.58。

为满足该标准，证据必须显示个人已获得表明其相对于该领域其他工作人员所主张特殊能力的薪资或服务报酬。8 上述报表仅显示申请人一个月的收入，因此不能代表申请人在该一个月期间之外持续获得的服务报酬。在没有额外文件的情况下，该文件不能代表其“ 薪资 ”或“ 服务报酬 ”，因为它未显示申请人通常获得的年薪或服务报酬。此外，申请人未提供文件显示其收入相对于该领域从事类似

8 参见 USCIS Policy Memorandum PM-602-0005.1, Evaluation of Evidence Submitted with Certain Form I-140 Petitions; Revisions to the Adjudicator's Field Manual (AFM) Chapter 22.2, AFM Update ADJ 1-14 21 (Dec. 22, 2010), https://www.uscis.gov/legal-resources/policy-memoranda。

服务的人员表明特殊能力。基于上述，申请人未证明其满足该法规标准。

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

申请人未提交任何其专业协会会员资格的证据。该标准未获满足。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域的成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了一份来自I的感谢证书，表彰其十五年服务，但该奖项仅认可其与雇主的服务年限。申请人未提交证据证明其获得了“ 对行业或领域的成就和重大贡献的认可 ”。申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的明文要求。基于上述理由，我们撤回审理主任的相反认定。

在上诉中，申请人未具体指出与审理主任关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)-(E)标准的认定相关的任何错误法律结论或事实陈述。上诉书面论证意见甚至未提及审理主任关于上述标准的讨论。9 在未提出具体论据以推翻审理主任认定的情况下，且基于上述理由，申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中至少三项标准，并已达到特殊能力分类所要求的专业水平。

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明对职位邀请要求（因而对劳工证）的豁免符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明其符合该法第203(b)(2)(A)条下作为高级学位专业人士或特殊能力个人的分类资格。申请人未证明其为高级学位专业人士，或其已满足法规标准并达到特殊能力分类所要求的专业水平。由于申请人未确立基础移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。

III. 结论

申请人未证明其满足作为高级学位专业人士或特殊能力个人的分类法规要求。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

9 如本决定前文所述，申请人仅对审理主任的认定提出异议，即[已隐去]不足以证明申请人拥有相当于美国经济学学士学位，因此不属于持有高级学位的专业人士。

裁定：上诉被驳回。

7