# MAR162023_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：25672854 日期：2023年3月16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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名教授，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和/或具有特殊能力的个人，并寻求对该分类所附工作要求国家利益豁免。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符合基础EB-2分类的资格或符合Dhanasar框架下的国家利益豁免资格。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有以优势证据证明资格的举证责任。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，本办公室将撤销审理主任的决定，并将此事项发回重审，以作出与以下分析一致的新决定。

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签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)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。美国学士学位或外国同等学位，加上该专业领域五年逐步发展的经验，相当于硕士学位。

特殊能力是指在科学、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文件

满足六类证据中至少三类。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 本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明他们被认可为在该领域具有显著高于通常所遇水平的专业程度。

一旦申请人证明其符合持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的个人的资格，他们随后必须证明其值得“在国家利益”下对工作要求行使自由裁量豁免。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3，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 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。

二、分析

A. 高级学位专业人士

申请人提供了证据，证明她于2000年完成了四年的外国旅游教育（t í tulo de Bacharel em Turismo）；于2008年完成了四年的外国法律教育（t í tulo de Bacharel em Direito）；并于2015年完成了一年的城市生物学研究生项目（Curso De Mestrado Profissional, t í tulo de Mestra em Biologica Urbana）。4 申请人还提供了证据，证明她完成了若干关于商业、教育和环境等不同主题的研究生课程。

在上诉中，申请人提供了一份Validential外国学历等效评估，其中指出申请人获得了相当于美国高等教育研究生证书、法学博士学位和城市生态学硕士学位的学历。审理主任没有机会审查该评估，或确定其在判断申请人外国教育的美国等效性方面具有何种证明价值（如有）。在审查该文件时，审理主任也可考虑查阅AACRAO EDGE数据库，以确定申请人的外国教育是否与美国任何学位相当。AACRAO EDGE数据库是关于外国教育美国等效性的可靠资源。如需更多信息，请访问

1 如果这些类型的证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
2 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见一般性文件 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
3 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自由裁量性质）。
4 申请人的文凭注明她于2013年完成城市生物学课程；但大学于2015年颁发了该文凭。

https://www.aacrao.org/edge。根据该数据库，申请人的学历可能相当于两个独立的美国学士学位和一个美国硕士学位。

由于申请人已提供证据表明她获得了硕士学位，审理主任可重新评估她是否已证明其符合高级学位专业人士的资格。因此，本办公室将此问题发回审理主任进一步考虑。

B. 特殊能力标准

审理主任认定申请人已满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)项标准，该标准涉及“ 官方学术记录，显示[外籍国民]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 ”。然而，审理主任认定她未在任何其他标准下确立资格。

在上诉中，申请人提交证据表明她在巴西注册为律师，而注册为律师必须通过律师资格考试，以及其他要求。审理主任可审查该证据，以考虑申请人是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)项关于从事该职业的执照或认证的资格。在上诉中，申请人还主张审理主任未考虑她是否符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)项关于专业协会会员资格证据的标准。申请人提交证据表明她是律师协会会员，并请求考虑她是否符合该标准。本办公室将此问题发回重审，以审查会员资格证据并考虑她是否符合该标准。

审理主任审查了申请人的推荐信，并认定她未在8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)项标准下确立资格，该标准涉及同行、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。具体而言，审理主任认定：“ 证据未表明[申请人]因对行业或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。 ”本办公室同意。推荐信作者表达了对申请人的高度评价，称其在过往工作中表现良好，并解释了其服务对雇用她的组织和社区的重要性。然而，没有任何作者详细解释申请人的工作如何代表对行业或领域的成就和重大贡献，而非对其雇主及其工作所在当地社区的贡献。

虽然审理主任可能已考虑该标准下的其他证据，但该决定不一定反映了此种考虑。5 申请人称审理主任“ 未能分析因向两个非政府实体 和 提供的服务而颁发的表彰证书，这些实体因向马瑙斯提供的法律服务而光荣地表彰了上诉人

5 然而，申请人应注意，当USCIS对申请提供有理由的考虑并作出充分认定时，其无需具体回应申请人提出的每一项主张，也无需回应申请人提交的每一份证据。Guaman-Loja v. Holder, 707 F.3d 119, 123 (1st Cir. 2013)（引用 Martinez v. INS, 970 F.2d 973, 976 (1st Cir.1992)；另见 Kazemzadeh v. U.S. Atty. Gen., 577 F.3d 1341, 1351 (11th Cir. 2009)；Casalena v. U.S. INS, 984 F.2d 105, 107 (4th Cir. 1993)。

巴西社区。”虽然这些表彰证书表明相关组织对申请人的志愿服务表示赞赏，但并未显示这种赞赏如何构成对行业或领域内成就和重大贡献的认可，而非对向特定社区或组织提供服务的认可。因此，即使审理主任考虑了该证据，也未必能确立其符合该标准的资格。

申请人还提供了证据，证明她参加了会议并撰写了文章，主题包括COVID-19政府限制措施的合法性、家庭暴力发生率以及亚马逊地区的环境犯罪。然而，申请人未详细解释该证据与其EB-2分类资格或国家利益豁免资格的相关性。例如，她几乎没有提供关于这些会议和文章对从事领域产生影响的信息，也未表明同行、政府实体或专业或商业组织因这些文章和会议而认可她对行业或领域的成就和重大贡献。尽管如此，审理主任没有机会审查该证据，因此我们将此问题发回重审，由审理主任考虑。

我们审查了申请人的就业和经验证明信，以确定其是否根据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的标准在相关职业中拥有至少十年的全职经验。尽管申请人提供了一封来自市议会的信函，说明她于2013年开始担任行政秘书，但该信函未提供该职位的明确结束日期。此外，申请人未解释行政秘书的职责如何构成法律教授的经验。来自l!大学的就业证明信表明，申请人于2000年3月9日至2010年2月23日期间工作，这证明她在这所大学工作了近十年，其中大部分时间发生在其接受法律教育之前。然而，记录中的证据，例如来自国际教育顾问的咨询意见，表明申请人在l I大学兼职工作。

其他雇主信函不足以证明申请人在该职业中拥有至少十年的全职经验。例如，l法院的信函表明，她在接受法律教育期间，每周工作四小时，担任调解员一年。6 l!高等浸信会学校的信函证明申请人自2019年8月5日起至信函日期（2021年2月15日）担任教授，但未说明申请人是全职还是兼职工作。记录中的其他证据，包括咨询意见和申请人的ETA 750表格B部分，表明申请人在该职位上是兼职工作。

因此，这些信函不足以证明申请人（1）拥有至少十年的全职经验，以及（2）其经验属于该职业。此外，许多信函不符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的规定。因此，我们同意审理主任的结论，即申请人未确立符合该标准的资格。

C. 实质价值和国家重要性

6 此外，申请人未解释担任调解员如何构成法律教授的经验。

申请人最初提议作为法律和环境可持续性教授教授和指导未来的法律从业者。尽管申请人无需特定雇主的工作邀请即可确立国家利益豁免的资格，但USCIS会考虑申请人提议工作的背景，因为这有助于了解拟议事业可能产生的影响。在Dhanasar案中，我们裁定申请人必须明确“ 外国人拟从事的具体事业 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。在此，记录未证明申请人拟作为法律教授工作的背景。例如，申请人未说明她计划在特定大学、多所大学、职业学校、社区学院工作，还是作为私人导师工作。

在上诉中，申请人提议：

- 创建学校项目，提供人权和国际法教育；
- 参与并获取联合国、UNESCO、BID、BM和CAF的资金；
- 联系美国及全球的学者和商学院社区，培训人员并促进和平、正义和人权；以及
- 支持和指导意图加强人权支持的组织。

上诉中所述的事业与最初描述的拟议事业不同。具体而言，申请人最初提议担任法律教授，现在提议创建学校项目、筹款和指导组织。尽管申请人仍可能从事教育和培训，但上诉中描述的拟议事业似乎侧重于教学之外的额外活动。

如果审理主任认定申请人符合EB-2分类资格，审理主任可能希望评估额外拟议事业活动对其国家利益豁免资格的影响。签证申请不得基于对未来资格的推测或在申请人根据新的事实组合获得资格后予以批准。参见 Matter of Michelin Tire Corp.，17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得为使有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请进行重大变更。参见Matter of Izummi，22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。如果对初始批准请求作出重大变更，申请人必须提交新的申请，而非寻求批准一项没有记录事实支持的申请。

在此，申请人为其拟议事业增加了新活动，审理主任没有机会考虑这些活动。在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，USCIS必须依据具体的拟议事业来确定其是否具有实质价值和国家重要性。由于申请人未明确其拟作为法律教授工作的背景，并增加了教学领域之外的新活动，审理主任可能希望考虑申请人是否实质性地变更了其拟议事业。

III. 结论

我们将此事项发回重审，由审理主任考虑申请人在上诉中提供的证据，并重新评估申请人是否确立EB-2分类资格这一门槛问题。如果审理主任认定申请人符合该分类资格，审理主任

可根据Dhanasar分析框架考虑申请人是否符合国家利益豁免资格。在考虑申请人是否符合Dhanasar第一项标准的资格时，审理主任可能希望确定申请人是否阐明了前后一致的拟议事业，以及记录是否支持认定其事业具有实质价值和国家重要性。审理主任可要求提供其认为与这些新认定及任何其他问题相关的任何额外证据。因此，我们对发回重审后本案的最终处理结果不发表意见。

命令：审理主任的决定被撤销。此事项发回重审，以作出与上述分析一致的新决定。