MAY092022_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：20478160 日期：2022年5月9日

对德克萨斯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）

申请人是一名教育管理人员，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，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》（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，认定申请人不符合高等学位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要求的工作邀请、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，主张其为高等学位专业人士并有资格获得国家利益豁免。

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。该法第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、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。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。

该法第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其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(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其同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国未来的国家经济、文化或教育利益或福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免-

(i) 国家利益豁免。……[司法部长]在司法部长认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的规定将高等学位定义为以下内容：

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后附至少五年专业领域内逐步提升的经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则个人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)的规定列出了个人必须满足的以下标准，以符合持有高等学位的专业人士资格：

(A) 显示个人拥有美国高等学位或外国同等学位的官方学术记录；或

(B) 显示个人拥有美国学士学位或外国同等学位的官方学术记录，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示个人在专业领域内具有至少五年学士学位后逐步提升的经验。

8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的规定列出了以下六项标准，个人必须至少满足其中三项，以符合科学、艺术或商业领域特殊能力个人的资格：

(A) 显示外国人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、证书或类似奖项的官方学术记录；

(B) 来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外国人在其被寻求的职业中具有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 显示外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献认可的证据。

只有那些证明"专业程度显著高于通常遇到的水平"的人才有资格被分类为特殊能力个人。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

虽然该法和相关法规均未定义"国家利益"一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情2授予国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 外国国民拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 外国国民处于有利地位推进拟从事的事业；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。

二、分析

审理主任认定，申请人没有高等学位或外国同等学士学位后附至少五年专业领域内逐步提升的经验（依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)），且未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中特殊能力六项监管标准中的至少三项。

A. 高等学位的证据标准

本案申请人于2007年从I I获得外国工商管理硕士学位，并于1996年从I 社会传播学院获得社会传播外国学士学位。然而，申请人并未主张，也未提交证据表明其工商管理学位是高于美国学士学位的外国同等学位。因此，上诉中的问题是申请人是否拥有等同于美国学士学位的外国学位，并附有五年教育管理（申请人的专业）领域内逐步提升的经验。

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授予或否决国家利益豁免的决定属酌情性质）。

我们同意审理主任的认定，即尽管申请人的社会传播学学位相当于美国学士学位，但他未能证明其在其专业领域具有五年的渐进式经验。审理主任认定，申请人的雇佣信仅注明其最后担任的高管职位，但未说明申请人担任最后已知高管职位的时长，也未提供足够细节以表明申请人在其专业领域获得了渐进式工作经验。在上诉中，申请人主张其在教育管理领域拥有22年的渐进式经验，因此符合高级学位专业人士的资格。

案卷包括两份学术评估，分别来自_____和_____，认定申请人的社会传播学外国学士学位加上“超过五年的教育管理领域全职工作经验”相当于教育管理硕士学位。学术评估称，其认定基于对申请人提交的工作经验文件的准确解读，而其中至少存在一处不一致。在整个案卷中，申请人声称其于2017年7月至2018年1月期间在_____和_____同时担任执行董事的双重职务。然而，申请人提供了一份来自_____的服务协议，该协议称其通过申请人的公司_____聘用申请人，并将申请人归类为承包商。该不一致在案卷中未得到解释，并对申请人提交的工作经验文件的可信度产生疑问。对申请人证据的任何方面产生疑问，可能导致对支持签证申请所提交的其余证据的可靠性和充分性进行重新评估。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

正如审理主任所指出的，申请人前雇主的信件，_____和_____，仅说明申请人最后担任高管职位，并提供了一份由申请人执行的_____宏观任务的清单。来自_____的信件称，申请人自1999年8月2日至2011年2月1日受雇，其“最后的高管职位是营销经理”。来自_____的信件称，申请人自2011年2月11日至2015年4月8日受雇，其最后的高管职位是销售总监。然而，两封信均未提供足够细节以表明申请人在这些职位中获得了教育管理方面的渐进式经验，因为信件未说明申请人担任高管的时长、其在受雇期间是否担任过任何其他职位从而获得晋升或承担更大责任，也未提供其工作职责的足够细节以表明其在其专业领域的渐进式经验。

此外，申请人声称其通过在美国的公司获得了教育管理方面的渐进式经验。然而，申请人未提供证据表明其在_____或_____的雇佣提供了教育管理方面的渐进式经验。虽然申请人的简历表明其于2018年10月至2018年11月是_____的股东，并于2019年1月至今是_____的股东兼执行董事，但其主张未得到文件证据的支持。申请人仅提供了佛罗里达州两家公司的注册成立文件作为其获得渐进式经验的证明。然而，

这些文件均未说明其工作职责、工作成就，也未提供其在上述公司业务活动的细节。

尽管申请人记录了一些教育管理领域的雇佣情况，但提交的文件证据未提供足够细节以表明其拥有五年的渐进式工作经验，且案卷中关于其职位名称和工作经历存在一些不一致的信息，这对其提交文件的可靠性和充分性产生疑问。因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

B. 特殊能力的证据标准

如下文所述，对案卷的审查表明，申请人未满足至少三项相关证据标准。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、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)

申请人提交了_____社会传播学院于1996年颁发的社会传播学文凭。因此，申请人已证明其符合该监管标准。

由现任或前任雇主出具的证明信形式的证据，表明外籍人士在其被寻求的职位上具有至少十年的全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

审理主任认定申请人未满足该标准，因为来自_____和_____的雇佣信涵盖其声称的22年雇佣中的16年，不足以证明申请人在其被寻求的职位上具有至少十年的全职经验。审理主任认定，信件仅说明申请人的最后职位是高管职位，但未说明其最后已知职位或组织内任何其他职位的雇佣日期，以表明其在被寻求的职位上获得了全职经验。

在上诉中，申请人主张审理主任错误地对8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)的要求施加了更严格的标准，认定提交的雇佣信未提供申请人所履行职责的描述。申请人主张其在领域内拥有22年经验，因此符合该标准。我们不同意。审理主任指出，申请人不仅必须证明其具有至少十年的全职经验，而且该经验必须是在申请人被寻求的职位上。所涉雇佣信说明申请人的最后职位是高管职位，但未提供足够细节以表明该高管职位或申请人的工作职责提供了教育管理方面的全职经验。由于申请人未证明其在教育管理方面具有至少十年的全职经验，其未能证明符合该监管标准。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

申请人未主张符合该标准。因此，申请人未能证明其符合该监管标准。

表明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)

审理主任认定申请人未满足该标准，因为提交的工资调查仅部分翻译，因此不符合8 C.F.R. § 103.2(b)(3)，且案卷在其他方面缺乏可证明申请人所称报酬与工资调查相当的证据。然而，申请人的上诉书面论证意见和上诉时提交的证据均未涉及其在标准下的资格。在驳回上诉时，我们通常不处理未在上诉中具体提出的问题。未在上诉中提出的问题或主张被视为“放弃”。3 由于申请人未在上诉中具体涉及该问题，我们视为该问题已被放弃，并认定申请人未能证明其符合该监管标准。

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

申请人提供了巴西远程教育协会（Associacao Brasileira de Educacao a Distancia，ABED）会员资格的证据以及ABED的使命声明。因此，提交的证据符合该标准。

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)

申请人提交了四封推荐信以支持该标准。然而，审理主任认定这些信件未能证明其对其雇主的成就和贡献构成对其行业或领域的成就或重大贡献。然而，申请人的上诉书面论证意见和上诉时提交的证据均未涉及其在标准下的资格。由于申请人未在上诉中具体涉及该问题，我们视为该问题已被放弃，并认定申请人未能证明其符合该监管标准。

摘要

案卷支持审理主任的认定，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)的规定允许在上述标准“不 readily 适用于受益人职业”时提交“可比证据”。在本案中，申请人未能证明

3 参见，例如，Matter of M-A-S-, 24 T&N Dec. 762, 767 n.2 (BIA 2009)。法院对问题放弃的观点因巡回法院而异。参见 Rizk v. Holder, 629 F.3d 1083, 1091 n.3 (9th Cir. 2011)（认定未在书面论证意见中提出的问题视为放弃）；Martinez-Serrano v. INS, 94 F.3d 1256, 1259 (9th Cir. 1996)（认定在受影响当事方的案件陈述中提及但未在书面论证意见正文中讨论的问题视为放弃）；但参见 Hoxha v. Holder, 559 F.3d 157, 163 (3d Cir. 2009)（在上诉通知表格中提出的问题未被放弃，尽管未在书面论证意见中论述）。

即8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的标准不易适用于其职业，或其任何文件与8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A) - (F)所要求的特定客观证据“ 可比 ”。

本事项中的申请人未确立其作为法案第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能进入国家利益豁免问题。申请人未证明其为高等学位专业人士，且如前所述，未表明其符合被归类为特殊能力个人的监管标准。

C. 国家利益豁免

由于申请人未首先确立其为高等学位专业人士或特殊能力个人，根据Dhanasar对其国家利益豁免资格的进一步分析将无实际意义。4

III. 结论

申请人未证明其为高等学位专业人士。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)。此外，申请人未证明其至少符合8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的三项。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均被视为本决定的独立且替代性依据。

裁定：上诉被驳回。

4 Dhanasar指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可作为裁量事项授予国家利益豁免。