MAY092025_05B5203 · 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：37921468 日期：2025年5月9日

对服务中心运营处（SCOPS）决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名骨盆物理治疗师，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免与该分类相关的职位要求。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

SCOPS 否决了表格 I-140，外籍工人移民申请（申请），认定记录未能证明申请人符合基础签证分类的资格。此事现根据 8 C.F.R. § 103.3 提交本办公室审理。申请人负有举证责任，须以优势证据向美国公民及移民服务局（USCIS）证明其资格。该法第291条；Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375 (AAO 2010)。本办公室对此事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。

I. 法律

为符合基础 EB-2 签证分类的资格，申请人必须证明其是持有高级学位的专业人士，或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(A)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。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位，加上在该专业领域五年逐步发展的经验，等同于硕士学位。同上。

特殊能力是指在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇专业水平的专长程度。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)。然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。USCIS 此前已确认这一两步审理方法在特殊能力个人情形中的适用性。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。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，以决定证据整体是否表明其被认可具有所需程度的专长，并将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉。该法第203(b)(2)(A)条。

II. 分析

SCOPS 否决了与申请人作为持有高级学位专业人士身份相关的基础 EB-2 分类，并以作为特殊能力外籍人士的替代理由予以否决。由于这些决定性认定，SCOPS 拒绝对申请人的 NIW 主张作出决定。

A. 申请人在 SCOPS 面前的主张

本办公室首先从一般适用的监管规定开始。提交方必须在提交申请或请求时证明其符合所请求福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。另见 Delaware Valley Reg'l Ctr., LLC v. DHS, 106 F.4th 1195, 1204 (D.C. Cir. 2024)（引用 8 C.F.R. § 103.2(b)(1)）。同一监管条款要求“ 每项福利请求必须正确完成，并连同适用法规和其他 USCIS 指示所要求的所有初始证据一并提交。 ”与申请人申请相关的指示讨论了初始证据，并在高级学位专业人士部分通知申请人，除其等同于美国学士学位的外国学位外，还必须提交“ 现任或前任雇主的信函，表明该外籍人士在该专业领域具有至少五年学士学位后逐步发展的经验。 ”未遵循表格指示意味着申请人未遵守该法规。另见 Ramirez-Coria v. Holder, 761 F.3d 1158, 1162 (10th Cir. 2014)（认定未遵循移民表格指示可导致申请或请求被驳回）；Statewide Bonding, Inc. v. DHS, 980 F.3d 109, 116 (D.C. Cir. 2020)；Mejia-Velasquez v. Garland, 26 F.4th 193, 201-05 (4th Cir. 2022)；Bare v. Barr, 975 F.3d 952, 974 (9th Cir. 2020)；Sunday v. Att'y Gen. United States of Am., 832 F.3d 211, 213 (3d Cir. 2016)；Ahmed v. Mukasey, 519 F.3d 579, 582 (6th Cir. 2008)。

该法规进一步讨论初始证据，相关部分规定：“ 如果所有要求的初始证据未随福利请求提交，或未能证明资格，USCIS 可自行决定因缺乏初始证据或不符合资格而否决该福利请求…… ”8 C.F.R. § 103.2(b)(8)(ii)。8 C.F.R. § 103.2(b)(8) 处的法规不要求征求进一步文件，只要缺失或不充分的证据属于管辖该分类的法规或表格指示中的初始证据。

申请人最初提供了其外国学位的证据，而为支持其具有至少五年学士学位后经验的主张，她仅提供了个人简历（CV）。申请人的 CV 相当于声称其拥有所需工作经验，但法规要求更多。该法规将高级学位定义为：“ 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。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。该监管定义对持有美国学士学位或外国同等学位者包含额外要求，即他们须证明在该专业领域具有至少五年逐步发展的经验。同上。由该定义衍生，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i) 处的法规包含申请人必须提交以表明其

符合持有高级学位专业人士资格的特定初始证据。即在此，“以现任或前任雇主信函形式的证据，表明该外籍人士在该专业领域具有至少五年学士学位后逐步发展的经验。”

在补件通知（RFE）中表示申请人符合高级学位要求后，SCOPS 随后认定，基于申请人有关其外国学士学位等同及在其领域至少五年学士学位后逐步发展工作的主张，申请人不符合 EB-2 分类资格。但 SCOPS 未解释其最终为何就此问题作出不利认定。

本办公室还注意到，申请人已被通知证明其为持有高级学位外籍人士所需的初始证据类型。回顾 USCIS 法规和表格指示已通知申请人，她必须提交以现任或前任雇主信函形式的证据，表明其在该专业领域具有至少五年学士学位后逐步发展的经验。申请人在提交申请时被要求提交该证据。看来这正是 SCOPS 部分以此为由否决申请时所依据的不足之处。

在根据 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 评估申请人作为特殊能力外籍人士的资格时，SCOPS 认定她满足两项监管标准，但未能满足第三项所需标准，这进一步支持其认为她不符合 EB-2 要求的立场。

B. 申请人的上诉主张

现在，申请人提出三项上诉依据。第一，她主张 SCOPS 认定其未证明作为持有高级学位专业人士的资格有误。其次，她指称 SCOPS 就她将在美国从事的工作作出了事实错误的陈述。最后，她主张 SCOPS 未提供具体理由说明其证据为何不满足 NIW 要求，因而有误。

但这些依据无法改变本案结果。关于申请人的第一项依据，她主张 SCOPS 认定其未证明作为持有高级学位专业人士的资格有误，申请人指出她提供了附英文翻译的外国学位、将该外国学位等同于美国物理治疗理学学士学位的评估，以及为记录其五年学士学位后经验而提供的个人简历。

申请人提交的来自~----------~的教育评估未附任何成绩单。如上所述，评估人将其学位等同于美国学士学位。评估人似乎是根据文凭的颁发而非结合对学位和申请人成绩单的审查作出该认定。在缺乏伴随申请人本科学位、证明四年学习的成绩单的情况下，她未能证明其获得了等同于美国学士学位的学位。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)（要求提交官方学术记录）。

此外，该评估还指出：“未提交成绩单供评估。”因此，尚不清楚评估人是如何认定申请人其研究生阶段取得了3.91的平均绩点。

学位，而案卷中没有任何形式的文件支持该陈述。这一缺陷削弱了教育评估的证据价值，且申请人未能履行其举证责任，充分证明她持有一项被认定为等同于美国学士学位的外国学位。学历评估仅具参考性质，若其在任何方面存在疑问，USCIS可赋予其较低的证据权重。参见 Matter of Sea, 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。

由于申请人未提供证据表明她获得了高于美国学士学位的学位，她还必须证明其满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 规定的五年经验要求。但正如我们上文所述，证明其在专业领域拥有至少五年渐进式学士后经验的证据应以现任或前任雇主的信函形式记录，而非通过她在上诉书面论证意见中所依赖的简历。同样，该材料实质上等同于申请人未经佐证的断言。无支持的断言和推测证据价值甚微，不足以确立提交方已履行其举证责任；此类断言甚至无法初步表明资格。参见 Matter of Mariscal-Hernandez, 28 I&N Dec. 666, 673 (BIA 2022)；另参见 Matter of Azrag, 28 I&N Dec. 784, 787 (BIA 2024)。

案卷缺失该初始证据这一事实本可作为SCOPS在不签发RFE的情况下拒绝该申请的充分依据。对案卷的审查未发现任何其他可证明申请人在该专业领域拥有至少五年全职、渐进式学士后经验的证据。且我们认定SCOPS据此拒绝该申请并无错误，因为她仍未提交法规所要求的关于其工作经验的初始证据类型。

关于她提出的第二项依据，她指出SCOPS在拒绝决定中陈述如下：“ 申请人未在2023年11月24日提交的I-140表格上表明她打算从事何种工作，也未提供非技术性职位描述。 ”我们同意她在申请及相关文件中包含了该信息。但即使这是SCOPS的错误，申请人也未指出该错误如何影响了其作出的应拒绝该案的决定。回顾而言，SCOPS是基于与其EB-2主张相关的证据不足而拒绝该申请，这与SCOPS的不准确陈述并无充分关联。仅证明机构决定中存在错误是不够的；申请人还必须证明其因该错误而受到不利影响。Shinseki v. Sanders, 556 U.S. 396, 409 (2009)；Molina-Martinez v. United States, 578 U.S. 189, 203 (2016)。

由于申请人未证明其因SCOPS的错误而受到不利影响，此种程序上的失当属无害，不足以作为本上诉的依据。当错误对机构决定的实质内容没有影响时，可以不予追究。Aguilar v. Garland, 60 F.4th 401, 407 (8th Cir. 2023)（引用 Prohibition Juice Co. v. United States Food & Drug Admin., 45 F.4th 8, 24 (D.C. Cir. 2022)）。“ 寻求因错误裁决而撤销判决的一方负有证明由此产生不利影响的举证责任。 ”Shinseki, 556 U.S. at 409（引用 Palmer v. Hoffman, 318 U.S. 109, 116 (1943)）；Molina-Martinez, 578 U.S. at 203。此外，SCOPS并未将该认定作为拒绝该申请的依据，因此该认定在其拒绝该申请的决定中是否发挥了任何作用并不明显。

关于申请人在本上诉中所依赖的最后一项依据，我们不同意其主张，即SCOPS在停止审理并基于EB-2前提拒绝该申请而未评估其是否符合NIW职位邀请要求豁免资格时存在错误。当SCOPS认定了一个可据以拒绝该申请的处分性理由时，其无需动用机构资源分析申请人在其他方面的资格。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯咨询性认定 ”）；另参见 Matter of M-R-M-S-, 28 I&N Dec. 757, 764 (BIA 2023)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。

最后需指出，我们注意到申请人未对SCOPS的特殊能力认定提出异议。第一，她未在机构面前提出该主张；第二，由于未在上诉中处理该问题，她已放弃该问题。Matter of C-A-R-R, 29 I&N Dec. 13, 18 (BIA 2025)（认定提交方未在上诉中提出的任何论点均视为放弃）。

III. 结论

基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均被视为本决定的独立且替代性依据。在签证申请程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。申请人未履行该举证责任。

裁定：上诉被驳回。