NOV182022_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：22755884 日期：2022年11月18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）

申请人是一名数学教师，寻求第二优先移民分类，作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求进行国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加审理主任最初批准了该申请；然而，在发出撤销意向通知（NOIR）1并向申请人提供回应机会后，审理主任撤销了该申请的批准，认定申请人不符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。审理主任进一步认定，申请人未能证明对所需工作机会、从而对劳工证的豁免将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。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，因此需要单独证明对工作机会要求的豁免符合国家利益。

1 在批准申请后，USCIS可因“ 正当且充分的理由 ”随时撤销申请的批准。该法第205条，8 U.S.C. § 1155。如果有记录支持和实质性证据，审理主任认识到申请被错误批准可构成撤销的正当理由。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 590 (BIA 1988)。如果有“ 正当且充分的理由 ”且通知包含对拟采取行动所依据事实的具体陈述及支持性证据，则NOIR的发出是适当的。Matter of Estime, 19 I&N Dec. 450, 451 (BIA 1987)。根据Matter of Estime，“ 在确定发出[NOIR]的‘ 正当且充分理由 ’时，我们询问在通知发出时的记录证据，如果未经解释和反驳，是否会导致基于申请人未能满足其举证责任而作出的否决。 ”同上。

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，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作机会豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长可在其认为符合国家利益时，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。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中设定了审理国家利益豁免申请框架。2 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）可行使自由裁量权，在申请人证明以下事项时授予国家利益豁免：(1) 非公民拟从事的事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 总体而言，豁免工作机会要求从而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

如上所述，审理主任最初批准了该申请；然而，审理主任随后向申请人发送了NOIR，解释称审理主任打算撤销申请的批准，因为记录未能证明申请人符合作为持有高等学位的专业人士的第二优先分类资格。参见该法第203(b)(2)(A)条；另见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。具体而言，尽管记录包含一份文凭副本及其英文翻译，显示由俄罗斯 大学授予申请人，注明“ 领域/专业：税务 ”，但在NOIR中，审理主任告知申请人，仅凭该文凭“ 不足以符合高等学位资格 ”。审理主任进一步解释称，或者，记录未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项标准中的至少三项，而这是作为特殊能力个人的第二优先分类所要求的。

2 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 Dep't of Transp., 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

在撤销通知中，审理主任指出，美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）全球教育电子数据库（EDGE）显示，申请人来自 大学的文凭等同于美国学士学位。审理主任进一步指出，记录未能证明申请人作为数学教师在专业领域拥有至少五年学士后经验。因此，审理主任认定记录未能证明申请人符合作为持有高等学位的专业人士的第二优先分类资格。参见该法第203(b)(2)(A)条；另见8 C.F.R. § 204.5(k)(2)（将高等学位相关部分定义为“ 美国学士学位或外国同等学历，随后在专业领域拥有至少五年渐进经验 ”）。

在上诉中，申请人主张她以“ Evaluation Services Inc——AACRAO成员及EDGE批准的评估机构——出具的学术评估 ”回应了NOIR，并附有解释称“ 根据[AACRAO EDGE]，专家文凭（‘ Diplom Specialista ’）代表所达到的教育水平相当于美国硕士学位。 ”申请人还重新提交了学术评估，以及AACRAO EDGE网站的截图，内容如下：

学历建议

建筑、法律或医学领域的专家文凭（6年）代表所达到的教育水平相当于美国建筑、法律或医学的第一专业学位。其他领域的专家文凭（5年）代表所达到的教育水平相当于美国硕士学位。

相应地，学术评估相关部分认为，申请人的“ 文凭……在层次和意图上，等同于美国地区认证机构颁发的经济学学士学位和硕士学位，专业为税务和税收。 ”然而，该评估未将申请人的学位认定为专家文凭，与AACRAO EDGE学历建议摘录相对应。

我们认可AACRAO EDGE告知，建筑、法律或医学以外领域的五年制专家文凭代表所达到的教育水平相当于美国硕士学位。然而，申请人五年制文凭的英文翻译未表明其为专家文凭。具体而言，文凭翻译开头写明：“ 译自俄语：本科教育文凭 ”（着重号为后加）。文凭翻译进一步写明：“ 本文凭颁发给[申请人]，证明其[原文如此]成功完成了本科教育课程 ”（着重号为后加）。该翻译未表明其为完成并行或其他研究生课程。此外，文凭的英文翻译未使用“ 专家文凭 ”、“ 专家文凭 ”或任何类似翻译来表明其属于AACRAO EDGE认定为

等同于美国硕士学位的学位类型。3 同样，学术评估将申请人的学位称为文凭，而非专家文凭或任何类似翻译。

记录中还包含一份以英语以外语言书写的学业成绩单副本，以及一份经认证的英文译本。然而，该成绩单的译本未指明其所对应的学生；未按学期或学年列出课程；也未以其他方式表明某一特定学位项目在任何特定时间段内已完成。因此，该成绩单并非关于申请人教育背景的可信或具有证明力的证据。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。值得注意的是，该成绩单未表明申请人在至少五年教育之后于2009年获得了专家文凭（Diplom spetsialista）。

由于记录中申请人文凭的英文译本明确指明其系完成本科课程，且该文凭译本未表明受益人获得了专家文凭（Diplom spetsialista），学术评估人关于申请人文凭以外其他类型文凭可能等同于美国硕士学位的讨论属于不当。此外，记录支持审理主任的结论，即记录未证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格。参见该法第203(b)(2)(A)条；另参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。具体而言，即使申请人已证明其学位系美国学士学位的外国同等学历，申请人并未主张、且记录亦不支持以下结论：她在数学教学专业领域拥有至少五年的渐进式经验。参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人亦未在上诉中主张，作为替代，她符合作为特殊能力个人的第二优先类别资格。

申请人必须以优势证据标准证明其满足所寻求福利的每一项资格要求。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 第375-76页。换言之，申请人必须表明其所主张的内容“ 更可能而非不可能 ”或“ 很可能 ”为真。为确定申请人是否已满足优势证据标准下的举证责任，我们不仅考虑证据的数量，还考虑证据的质量（包括相关性、证明力和可信度）。同上，第376页；Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 79-80 (Comm'r 1989)。在本案中，申请人未满足该举证责任。

综上所述，记录未证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格。参见该法第203(b)(2)(A)条；另参见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。对于申请人是否满足先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中所列任何标准，我们保留意见。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n. 7 (BIA 2015)。

3 作为自由裁量事项，我们可以将申请人提交的意见陈述用作参考性意见。Matter of Caron Int'l, Inc., 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，如果某一意见与记录中的其他信息不一致，或在任何方面存有疑问，我们可以给予该意见较少的权重。同上。我们最终负责就个人对所寻求福利的资格作出最终裁定；专家意见信的提交并非资格的推定证据。同上；另参见 Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, 502 n.2 (BIA 2008)（“ [E]xpert opinion testimony, while undoubtedly a form of evidence, does not purport to be evidence as to 'fact' but rather is admissible only if 'it will assist the trier of fact to understand the evidence or to determine a fact in issue.' ”）。

III. 结论

我们认定，审理主任撤销该申请批准系属适当，因为记录未证明申请人符合作为持有高级学位的专业人士的第二优先类别资格；因此，我们认定申请人未证明其符合国家利益豁免的资格，或作为自由裁量事项在其他方面值得获得该豁免。

裁定：上诉被驳回。