OCT042022_02B5203 · 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：22723185 日期：2022年10月04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（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名财务经理，寻求第二优先移民分类，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。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可酌情批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

德克萨斯服务中心审理主任认定，记录中的证据未能确立申请人符合基础分类的资格，申请人也未能确立国家利益豁免的资格。

本案现因上诉而由本办公室审理。申请人重申其资格，主张审理主任未依据适当的审查标准考虑证据，且决定有误。在本程序中，申请人负有确立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（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律框架

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。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免工作要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。-

(A) 一般规定。-

(B) 工作要求豁免 -

(A) 一般规定。 - 签证应提供给……符合条件的移民，即持有高级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、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 工作要求豁免 -

(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)项中关于外国人在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第101(a)(32)条，8 U.S.C. § 1101(a)(32)规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何美国学术或专业学位，或高于学士学位的外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进式经验，应被视为等同于硕士学位。如果该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识水平。

专业指该法第101(a)(32)条所列的职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为入门最低要求的职业。

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，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中提出了审理国家利益豁免申请框架。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)。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）可酌情批准国家利益豁免。另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。作为酌情事项，国家利益豁免可在申请人证明以下内容时批准：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(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，豁免工作要求从而豁免劳工证要求将有利于美国。关于这三项条件的详细阐述，见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

二、分析

审理主任认定，证据未能确立申请人符合持有高级学位的专业人士资格，也未能确立其为具有特殊能力的个人。审理主任还认定，申请人未能确立：(1) 拟从事的事业具有国家重要性；(2) 申请人处于有利地位以推进其拟从事的事业；或(3) 豁免工作要求和劳工证要求将符合国家利益。审理主任的决定随后讨论了所提交证据的缺陷，并就为何证据不足以确立国家利益豁免资格提供了理由充分的解释。

因此，在考虑全部记录（包括上诉中提出的论点）后，我们采纳并维持审理主任的决定，并附以下评论。见Matter of P. Singh, Attorney, 26 I&N Dec. 623 (BIA 2015)（引用Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见Chen v. INS, 87 F.3d 5, 7-8 (1st Cir. 1996)（“[I]如果复审法庭认定，初审法官或听证官已充分面对并正确解决了事实及由此得出的评价性判断，则法庭可自由直接采纳这些认定”，前提是法庭的命令反映出对案件的个别关注）。尽管我们可能不会讨论每一份提交的文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

A. 高级学位

我们同意审理主任的意见，即尽管申请人提交了证据证明其获得了相当于美国行政管理学士学位的外国同等学位，但其提供的雇佣信函不足以确立至少五年的学士后渐进式经验。除审理主任提供的解释外，我们补充指出，雇佣信函表明申请人在同一雇主I I处担任同一职位约十年。1 尽管申请人在这段时间内可能为不同客户从事不同项目，

1 雇佣信函称申请人为_____工作。申请人在其简历中称其为I工作。他未解释I I和I l是同一实体，或如果不同，有何不同。__

但证据未能确立申请人的经验具有渐进性质，特别是因为其在I I整个雇佣期间一直担任同一职位。此外，申请人表示其将继续作为财务经理的职业生涯；然而，记录不足以确立申请人曾担任过财务经理。根据所提供的证据，我们质疑申请人的经验是否更多涉及作为办公室行政人员执行文书或簿记任务，而非财务管理。

B. 特殊能力

审理主任对申请人作为特殊能力个人的资格进行了分析，并认定申请人已依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列六类中的至少三类确立了资格。具体而言，审理主任认定申请人已满足以下各项的证据要求：(1) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)，即与特殊能力领域相关的官方学术记录；(2) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)，即从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；以及 (3) 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)，即专业协会会员资格的证据。尽管审理主任的决定反映申请人已满足六项标准中的至少三项，但在最终实质审查中，审理主任认定申请人未能证明其符合特殊能力个人的资格。虽然我们同样认定申请人未能证明其符合特殊能力个人的资格，但我们得出这一结论所依据的理由与审理主任所依据的理由不同。

虽然我们认可申请人拥有官方学术记录，但我们无法认定其作为管理者的学习课程与所主张的作为财务经理的特殊能力领域具有充分关联。申请人未提供充分文件说明其作为管理者的教育如何与财务管理教育相关或相当。因此，我们认定证据不支持依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)关于与所主张特殊能力领域相关的官方学术记录作出资格认定。

审理主任已认定申请人的雇佣信函不足以确立8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)所要求的在所主张特殊能力领域十年全职经验。然而，审理主任未具体说明，在回应证据请求（RFE）时，申请人提供了一封来自I l的新信函，该信函称申请人“ 自2005年9月1日至2015年4月13日为本公司全职雇员，以管理者职位从事行政工作 ”（全大写强调已移除）。2 与审理主任一样，我们认定申请人未能充分证明其在所主张特殊能力领域拥有十年全职经验。然而，在审理主任的理由之外，我们补充认为，申请人未提供充分的独立客观证据证明其具有作为财务经理的工作经验，而非作为从事行政工作的办公室管理者的经验。

2 初次申请时提交的l I雇主信函称申请人在同一时间段担任“ 经理 ”。该信函未提供申请人的任何职责。申请人未解释为何同一雇主在第一封信中称申请人担任“ 经理 ”，而在后续信函中称其担任从事行政工作的管理者。

对于审理主任关于申请人未依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)（涉及证明特殊能力的服务报酬）标准证明资格的分析，我们补充认为，申请人提供了一份来自巴西网站的薪资数据，但未按8 C.F.R. § 103.2(b)(3)的要求提供英文翻译。从该文件中我们查明，该薪资数据涉及2017年至2018年的一年期间。然而，申请人为证明其薪资所提供的证据（如税务文件）涉及2012年至2015年。因此，即使申请人提供了该薪资网站的英文翻译，该数据也无法与申请人提供薪资证据的年份相对应。基于这些额外理由，我们认定申请人未依据8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)确立资格。

审理主任认定申请人来自地区行政委员会（委员会）的专业身份证和注册证书证据满足两项标准，即职业执照或认证证据以及专业协会会员资格证据。然而，我们认定该证据不足以依据这些标准确立资格。第一，专业身份证和注册证书分别注明有效期至2020年5月和2019年3月。因此，无法认定该身份证和注册在申请审理期间持续有效。申请人必须在申请所请求福利时确立资格，并必须在审理期间持续符合该福利资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。同样，我们认定，身份证和注册要作为这些标准下的资格证据，必须在申请时有效并持续有效至申请审理期间。第二，如前所述，这些文件涉及管理者职业，而申请人未证明该职业与财务经理职业相关。

身份证本身未表明申请人具备何种资格获得该卡，也未表明该卡赋予其何种权利。仅凭身份证本身，不支持认定其为从事该职业的执照，而仅表明申请人为管理者。值得注意的是，申请人于2018年5月向委员会注册，这表明其在2015年终止与 I的雇佣关系后获得了专业身份证。根据所提供的信息，申请人似乎在没有专业身份证的情况下作为管理者工作了约十年，这表明该卡并非从事其职业所必需，不能被视为执照或认证。

随附的注册文件表明申请人已结清对委员会的财务义务，无针对其的纪律处分，并可从事该职业。然而，与专业身份证类似，委员会于2018年9月向申请人签发了该文件，这表明申请人在未向委员会注册的情况下从事其职业约十年。因此，我们无法认定该注册证书是从事该职业的执照或认证。

申请人还提供了其向委员会的注册作为专业协会会员资格的证据。然而，正如审理主任在决定中已指出的，申请人未提供独立客观证据以确立该注册文件的相关性和重要性。在此，申请人似乎是在履行其财务义务并在一项认定其未违反任何道德规范或受到任何纪律处分之后获得该文件。从所提供的证据无法认定该注册文件是

专业协会会员资格的证据，因为记录未证明委员会在签发该文件时考虑了何种专业资格（如有）。因此，我们认定申请人未证明其满足该标准。

由于我们认定证据不支持申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)六项证据标准中至少三项的认定，我们无需进行最终实质审查。尽管如此，我们同意审理主任的结论，即记录未证明申请人的经验超出该职业中通常遇到的经验。

III. 结论

申请人未证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条所规定的拥有高级学位的专业人士或特殊能力个人的资格。因此，申请人未证明其符合国家利益豁免的资格。依据Dhanasar框架对其资格进行进一步分析将无实际意义。然而，我们仍同意审理主任依据Dhanasar框架对其资格的分析。在上诉中，申请人重申了其先前向审理主任提交的相同资格主张，未实质性地回应审理主任所指出的证据缺陷。此外，在上诉中，申请人未提供新证据支持其资格主张。因此，我们认定申请人未能推翻审理主任拒绝的理由。

由于所认定的驳回理由对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留关于其依据Dhanasar框架资格的其余论点。参见 INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和机构无需对作出对其所达结果不必要的裁决的问题作出认定 ”）；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不符合资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

由于申请人未满足基础EB-2分类的要求，我们认定其未证明符合国家利益豁免的资格或以其他方式应获得国家利益豁免。基于上述理由，上诉将被驳回。

命令：上诉被驳回。