OCT262022_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：20049420 日期：2022年10月26日

关于行政上诉办公室决定的动议

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人寻求第二优先（EB-2）移民分类，以及对此EB-2分类所附工作要求（job offer requirement）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)。

内布拉斯加服务中心审理主任（Director）否决了该申请，认定虽然申请人作为持有高等学位的专业人士有资格获得EB-2分类，但他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。在驳回随后的上诉时，我们撤回了审理主任关于申请人有资格获得EB-2分类的认定，但同意其结论，即申请人不符合国家利益豁免的资格。1

本事项再次因合并的重新开案动议和复议动议提交至我们面前。在动议中，申请人主张我们在驳回其上诉时存在错误。他提交了一份书面论证意见和补充证据。在本程序中，申请人负有以优势证据标准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；Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 369, 376 (AAO 2010)。经审查，我们将驳回该合并动议。

I. 法律

A. 动议

复议动议必须证明我们的决定是基于对法律或政策的错误适用，且该决定基于决定时记录中的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。我们在复议动议中不考虑新的事实或证据。

重新开案动议必须陈述新的事实并有书面证据支持。8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。重新提交先前提供的证据或重述先前陈述的事实不符合重新开案动议的要求。新的事实还必须与不利决定的依据相关。

1 为简洁起见，我们并入本事项此前的决定，ID# 15869478（AAO 2021年7月20日）。

不符合适用要求的动议应予驳回。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

对任何动议的审查严格限于先前不利决定的依据。8 C.F.R. § 103.5(a)(1)。因此，我们将审查任何新的事实和主张，只要其与我们先前驳回申请人上诉相关。

此外，重新开案或复议移民程序的动议不受青睐，其原因与基于新发现证据的重审申请和新审动议相同。参见INS v. Doherty，502 U.S. 314, 323 (1992)（引用INS v. Abudu，485 U.S. 94 (1988)）。寻求重新开案程序的一方负有“沉重负担”。参见INS v. Abudu，485 U.S. 第110页。

B. 国家利益豁免

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础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) [个人]为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……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于[个人]的科学、艺术、专业或商业服务须由美国雇主寻求的要求。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(2)的法规包含以下相关定义：

高等学位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至少五年逐步发展的专业经验

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。

科学、艺术或商业方面的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常遇到的专业知识水平。

为表明个人是持有高等学位的专业人士，申请必须附有“ [a]官方学术记录，显示该外国人拥有美国高等学位或外国同等学位。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [a]官方学术记录，显示该外国人拥有美国学士学位或外国同等学位，以及来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示[个人]在该专业领域拥有至少五年学士学位后逐步发展的经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)的法规进一步规定了六项标准，个人必须至少满足其中三项以确立特殊能力。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。然而，这只是第一步，成功提交满足至少三项标准的证据本身并不确立该分类的资格。如果申请人满足这些初始要求，我们随后考虑整个记录以确定个人是否具有显著高于通常遇到的专业知识水平。参见Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。另参见5 USCIS Policy Manual F.5，https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。

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中提出了裁决国家利益豁免申请框架。2 Dhanasar指出，在确立EB-2资格后，USCIS可酌情批准国家利益豁免，如果申请人证明：(1) 个人的拟议事业具有实质性价值和国家重要性；(2) 个人处于有利地位推进拟议事业；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。

II. 分析

A. 复议动议

申请人未证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，申请人的动议也未表明我们先前的决定基于我们作出决定时的证据是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。

如上所述，确立国家利益豁免资格的第一步是证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或

2 在宣布这一新框架时，我们撤销了先前的先例决定Matter of New York State Department of Transportation，22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)（NYSDOT）。

具有特殊能力的个人。审理主任认定申请人作为持有高等学位的专业人士有资格获得EB-2分类。我们撤回了其认定，部分原因是记录中的证据未能以优势证据标准证明申请人拥有相当于美国学士学位的外国学位。Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第376页。

我们在先前的决定中解释，尽管申请人提供了其外国文凭的副本、课程成绩单以及一份未签名的一页学术等效评估（“ 评估 ”），但证据不足以表明他拥有相当于美国学士学位的外国学位。我们质疑该评估的可信度——因为它未签名，未指明执行评估的个人或所评估的文件，且未对申请人的学术记录提供任何分析以支持评估者的结论。我们还注意到，申请人的课程成绩单包含申请人的错误出生年份，申请人或评估公司未予承认或解释。

在动议中，申请人声称，我们在先前的决定中 “ 认定[他的外国]学士学位在法律上等同于美国学士学位 ”。我们不同意。如上所述，我们在先前的决定中得出的结论是，记录并未显示申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，以便部分地确立其符合8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)规定的EB-2分类资格。

申请人还在动议中错误地声称，我们质疑 “ 其学历评估的完整性，因为成绩单中关于[其]出生年份存在笔误 ”，并表示该不一致的 “ 法律解释 ” 是 “ 这只是一个笔误 ”。在动议中，申请人并未回应我们在先前决定中概述的、关于该评估可信度的理由。虽然该评估提供了一项结论性陈述——即申请人的外国学位等同于美国地区认证机构颁发的美国学士学位——但除此之外，该评估几乎未提供任何支持来为我们的分析提供参考，以判断申请人是否持有必需的学位。由学历评估员或学校官员进行的任何评估均仅为建议性质；最终决定仍由审理官员作出。参见Matter of Sea, Inc. 19 I&N Dec. 817 (Comm 1988)，以及Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582 (BIA 1988)。

在动议中，申请人未能证明我们先前的认定——即记录不足以显示其持有相当于美国学士学位的外国同等学历——是基于对法律或政策的错误适用；申请人也未能证明，根据我们作出决定时面前的证据，我们先前的决定是错误的。8 C.F.R. § 103.5(a)(3)。因此，该动议不符合复议动议的要求。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

由于在我们先前作出决定时的记录并未证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，我们将保留申请人在动议中关于其拥有至少五年学士后渐进工作经验的主张，以部分地显示其符合EB-2分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。3

3 当另一项独立理由已足以处理上诉时，分析其余独立理由既无必要，也将是对政府时间和资源的不明智使用。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（认定

尽管申请人在上诉中并未主张其作为特殊能力个人的资格，我们仍根据该分类审查了证据，并在先前的决定中得出结论，认为记录不支持认定申请人至少满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的三项。在动议中，申请人在其书面论证意见中表示，其“ 提交EB2国家利益豁免的资格 ”基于其外国学士学位及其在所属领域的工作年限。由于申请人未对我们就其作为特殊能力个人符合EB-2分类资格的先前认定提出异议，我们认为该问题在动议中已被放弃。4

申请人在其动议中提出的其余问题是，申请人是否已确立其国家利益豁免的资格。如上所述，为符合国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合EB-2分类的资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。该法第203(b)(2)(A)条。由于申请人未确立基础移民分类的资格，国家利益豁免的问题已无实际意义。

A. 重新开案动议

我们也将驳回申请人的重新开案动议。参见8 C.F.R. § 103.5(a)(2)。在动议中，申请人提供了另一份由某教育学历评估公司出具的、未经签署的学历评估。该评估表明“ 学历认证 ”是基于“ 经该机构核实的文件 ”，但并未指明在分析过程中审查了哪些具体文件。因此，我们无法确定评估员在审查申请人的外国教育学历时使用了何种证据（如有）。

与先前提交的评估类似，新评估写在公司信笺上，但未指明由谁执行评估。该评估还提供了一项结论性陈述，即申请人的外国学位等同于加拿大（而非美国）学士学位，且未说明该评估公司如何分析申请人特定学术机构、其学分学时、课程内容和成绩等属性，以评估其学业记录。

在涉及外国学位的案件中，USCIS可有利地考虑由独立学历评估员进行的学历评估，前提是该评估员已提供可信、合乎逻辑且记录充分的等同性认定理由，且该认定仅基于个人的外国学位。仅属结论性且未提供清晰阐明意见依据的可信路线图的意见不具有说服力。参见9 USCIS Policy Manual F.5, https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-e-chapter-9。在此，申请人新提交的评估中提供的信息仅限于一项关于申请人

当另一项独立问题已足以处理上诉时，无需分析额外理由）；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，拒绝在上诉中处理替代性问题）。
4 参见Matter of R-A-M-, 25 I&N Dec. 657, 658 n.2 (BIA 2012)（当提交方未对不利决定中处理的问题提出上诉时，该问题即被放弃）。

学历资格的结论性陈述，且该资格涉及在加拿大而非美国获得的教育，并未提供任何分析路线图来阐明评估员意见的依据。我们认定该证据对当前问题几乎没有证明价值。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 376。

基于上述理由，动议中提供的学历评估不构成足以证明申请人在提交申请时持有8 C.F.R. § 204.5(k)(2)和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)所要求的相当于美国学士学位的外国同等学历的新事实。该证据不符合8 C.F.R. § 103.5(a)(2)规定的重新开案动议的要求。因此，该动议不符合重新开案动议的要求。8 C.F.R. § 103.5(a)(4)。

由于记录未证明申请人持有相当于美国学士学位的外国同等学历，对动议中提供的、用以证明申请人拥有至少五年学士后渐进工作经验——以部分地显示其符合EB-2分类资格——的证据进行分析将毫无用处。5

由于申请人未确立基础移民分类的资格，国家利益豁免的问题已无实际意义。分析动议中提供的、用以证明其国家利益豁免资格的证据没有任何建设性目的，因为该分析无法改变动议的结果。

III. 结论

申请人未能证明我们先前的决定是基于对法律或政策的错误适用，也未能证明根据作出决定时记录中的证据该决定是错误的。此外，为支持重新开案动议而提供的证据未能克服我们先前决定中专门处理申请人不符合EB-2分类资格的理由。基于上述理由，合并动议将被驳回。

命令：复议动议被驳回。

进一步命令：重新开案动议被驳回。

5 参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516 (BIA 2015)。