SEP142021_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：17322681 日期：2021年9月14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）

申请人是一名劳资关系顾问，寻求作为在科学、艺术或商业方面具有特殊能力的个人获得第二优先移民分类，并寻求豁免与该EB-2分类相关的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人已确立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，豁免职位邀请要求并因此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否决了该申请，认定尽管申请人符合持有高级学位的专业人士资格，但记录未能确立拟从事事业的实质价值或国家重要性。在上诉中，申请人提交了一份书面论证意见和额外证据，主张审理主任否决申请存在错误。

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，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符合 underlying EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业方面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职位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) 属于持有高级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，且其在美国科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求的外国人。

(B) 豁免职位邀请——

(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)项中关于外国人在美国科学、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专业领域的渐进工作经验，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。

在科学、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所遇专业水平的专长程度。

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

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的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，尽管法规和相關法規均未定义“ 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。1 Dhanasar 指出，在申请人已确立EB-2分类资格后，USCIS可酌情2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，豁免职位邀请要求并因此豁免劳工证要求将有利于美国。3

二、分析

持有高级学位的专业人士

尽管审理主任认定申请人符合持有高级学位的专业人士资格，我们特此撤回该认定，并认定申请人未在此方面履行其责任。为表明申请人持有符合条件的高级学位，申请必须附有“ [显示[个人]拥有美国高级学位或外国同等学位的]官方学术记录 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(A)。或者，申请人可提交“ [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，以及现任或前任雇主出具的证明[个人]在专业领域拥有至少五年学士后渐进工作经验的信件形式的证据 ”。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

尽管申请人未提供任何证明其持有学士或本科学位的证据，记录中包含一般学术信息，指出在乌克兰，攻读“ 专家文凭 ”或“ 硕士文凭 ”之前需要学士学位或其他“ 第一级高等教育 ”。申请人提供了其专家文凭和硕士文凭的副本，以及每个项目的课程列表和成绩。她还提交了一份学术等效评估，其中包含关于其乌克兰教育美国等效性的以下结论。

声称的乌克兰教育	评估员关于美国等效性的结论
一年制法理学研究生项目，	31个乌克兰法律研究生学分
获得专家文凭	
一年制法律研究生项目，获得	法律硕士学位
硕士学位和律师资格	
法学副博士候选人学位	法学博士学位

我们注意到，学术等效评估未包含对任何本科教育的分析，也未包含关于申请人博士研究时长的任何信息。该评估列出了申请人专家文凭和硕士文凭项目的课程，并为每门课程分配了“ 按美国课程、学期学分时和成绩计算的 ”一定学术学分。

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)。
2 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本质上属于酌情性质）。
3 关于这三项条件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

然而，该评估未包含足够信息以证实这些课程和学术学时实际上如何等效。例如，申请人的课程中包括题为“高等教育I‘博洛尼亚进程’”和“消防训练”的课程。该评估未解释或分析这些课程涉及什么内容、它们如何等同于任何美国课程，或此类课程如何适合美国法学研究生项目。

此外，我们几乎没有关于评估人如何得出其关于每门课程所获学分的结论的信息。例如，申请人提交了一份专家文凭课程清单，其中写明她在特殊体育教育中获得108个学时，在消防培训中获得36个学时。评估人不仅没有解释学时如何换算为学分，也没有解释108个学时和36个学时为何都值相同的学分数。我们无法确定评估人是如何得出这两门课程的学时各值0.5个学分的结论的，因为体育教育所花费的学时似乎远多于消防培训。由于缺乏对课程内容等效性的解释，以及学时与学分之间未经说明的对应关系，我们对该评估的可信度存疑。

此外，我们对评估人关于申请人教育等效性的总体结论存疑。在美国执业法律，学生通常必须完成四年制学士学位课程，以及三年法学院学习，随后成功通过州律师资格考试。在此，评估人得出结论认为，申请人在其硕士文凭课程后被授予"律师资格"。根据所提供的学业记录，申请人在完成专家文凭课程后的专业身份是获准"在某一专业领域工作"，这与她在完成硕士文凭课程后所获得的专业身份相同。因此，我们无法确定申请人是否仅凭31个研究生学分即有资格在乌克兰执业法律，如果确实如此，这又如何表明其教育水平等同于美国同一职业所要求的水平。该评估在此事项上几乎没有提供清晰说明。

根据所提供的关于乌克兰教育体系的信息，专家文凭需要60至90个ECTS学分，而硕士文凭需要60至120个ECTS学分。记录中的学业文件表明，申请人为其专家文凭完成了52个ECTS学分，为其硕士文凭完成了40.5个ECTS学分。学业等效性评估人和申请人均未承认或解释为何申请人的ECTS学分似乎低于两个学位所规定的上述要求。目前不清楚申请人是如何在未达到必要ECTS学分的情况下从专家课程升入硕士课程、再升入其"科学副博士"博士课程的。

我们可以酌情将对外国教育的评估用作咨询意见。Matter of Sea, Inc., 19 I&N Dec. 817, 820 (Comm'r 1988)。然而，当某一意见与其他信息不符或在任何方面存疑时，我们可以对该评估不予采信或给予较低权重。同上。由于评估人提供的用于得出申请人课程内容等同于美国教育的证据很少，也未对所学学分提供充分或一致的分析，我们认定该评估在本事项中证明价值甚微。

在其简历和ETA 750 B部分中，申请人主张以下教育经历：

- 法学学士学位，2004年9月至2007年6月学习获得；
- 法学专家学位，2007年9月至2008年6月学习获得；
- 法学硕士学位，2008年9月至2009年7月学习获得；以及
- 法学副博士（Ph.D. in Juridicial Sciences），2009年9月至2014年1月学习获得。

为证明其博士学习，申请人提交了学业文件，包括2014年1月授予的科学副博士文凭，以及一份证明其通过副博士候选人考试的证书。她还提供了关于乌克兰教育体系的信息，其中写明"科学副博士、科学学位"被视为博士课程学习，要求三年或以上的学习。我们认定，申请人未提供充分证据证明其在乌克兰拥有博士水平的教育，尤其是记录中的文件仅证实其科学副博士课程中有三门课程：一门在2009年，两门在2011年。我们几乎没有信息可佐证关于申请人按照乌克兰教育要求进行了三年或以上学习的认定。记录中也缺乏充分文件佐证申请人关于其参加了2009年9月至2014年1月课程的声称。即使记录佐证了申请人完成了乌克兰博士课程的认定，仅此证据仍不足以得出该教育等同于美国博士水平教育的结论。

虽然记录支持申请人具有一定教育水平的认定，但目前不足以有说服力地证明其教育等同于美国的某一特定学位或教育水平。即使我们认定申请人至少拥有该专业的学士学位，记录中的证据仍不足以确立其作为高级学位专业人士的资格。我们认定，申请人未提供现任或前任雇主信函形式的证据，足以表明她在该专业领域拥有至少五年的学士后渐进式工作经验。我们认可来自~----------~的 的信函；然而，该信函表明申请人的工作经验不足一年。

由于上述证据缺陷，记录不能有说服力地证明申请人是拥有高级学位的专业人士群体成员。

B. 特殊能力

申请人另主张其作为特殊能力个人的资格。如下文所述，对记录的审查表明申请人不符合至少三项相关证据标准。4

4 尽管我们可能不会逐项讨论每一份证据，但我们已审查并考虑了每一项。总体而言，我们注意到记录中包含许多书面作品的打印件和译文，往往未充分解释该文件与基础分类标准或Dhanasar三要素之间的关系。所寻求福利的资格不仅由证据数量决定，也由质量决定。Chawathe, 25 I&N Dec. at 376（引用Matter of E-M-, 20 I&N Dec. 77, 80 (Comm'r 1989)）。确保记录表明其如何符合国家利益豁免资格始终是申请人的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。

显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学业记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

证据不足以得出申请人完成了等同于美国学位教育的结论。然而，记录充分表明申请人已获得与特殊能力领域相关的、来自学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项。因此，证据确立申请人满足了该项标准。

现任或前任雇主信函形式的证据，表明外籍人士在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)
我们回到来自l・・I的信函，其中写明申请人于2014年6月至2015年3月在I l的法律部门工作。尽管申请人在其ETA 750 B部分中列出了额外的工作经历，其中一些可能是在提交申请之前获得的，但记录中未包含其他现任或前任雇主的信函以证明其在该职业中的工作经验。因此，证据不支持关于申请人在劳动关系顾问职业中拥有至少十年全职经验的认定。

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

申请人未提交证据证明其拥有执业该职业的执照。此外，申请人未提交证据支持关于从事劳动关系顾问职业需要执照的认定。事实上，其学业文件表明仅完成教育即使其有资格在某一专业领域工作，这暗示并不需要执照。因此，申请人未满足该项标准。

证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)

我们再次确认来自 l的信函，其中指出在她于l I受雇期间，申请人每月薪资为10,000乌克兰格里夫纳（UAH）。我们还审阅了申请人与! I的雇佣合同，其中载有相同的薪资数额。此外，申请人提交了网站和文章打印件，包含2014-2015年期间乌克兰律师薪资数据、货币换算信息、乌克兰生活成本统计、全国薪资平均值以及一般经济分析。针对法律职业的2014年薪资统计按乌克兰地理区域分类，并包含以下结论：(1) 律师职业在thB地区薪酬最高，平均薪资为15,000 UAH，其次是b t地区和th 地区；(2) 律师职业在 市薪酬最高，为10,000 UAH；以及(3) 房地产律师薪酬最高，为35,000 UAH，其次是民事律师为18,000 UAH，版权律师为18,000 UAH。

尽管申请人主张她因其专业能力获得了尽可能最高的报酬，但我们认定记录中的证据不支持该结论。申请人未提供其工作所在具体乌克兰地区的薪资数据，记录中的证据也未表明其薪资在该职业中属于高薪。最后，申请人未提供任何证据证明她实际因所主张的雇佣关系获得了任何薪资。记录中没有任何税务文件、工资单或银行对账单可佐证Techkomv或任何其他雇主实际向申请人支付了薪资。即使提供了此信息，仍不足以满足该标准下的资格要求。为满足该标准，证据必须表明申请人“ 所获得的薪资或服务报酬表明其相对于该领域其他工作者具有所主张的特殊能力 ”。6 USCIS Policy Manual F.5(8)(2)。因此，在特定职业中获得高于他人的薪资本身并不能证明该薪资体现了特殊能力。

基于上述理由，申请人未满足该标准。

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

申请人未提交证据证明其为专业协会会员。因此，证据不能证明申请人满足了该标准。

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的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)
回到来自l _ _I of I f.的信函，我们注意到作者声称申请人是“ 一名专家 ”，并且她“ 掌握了公司雇佣政策的信息，并对法律行为作出了正确的解释，帮助避免了耗时且重大的问题，从而影响了公司的经济增长 ”（原文错误）。作者未提供具体事例或详细说明申请人作出了何种法律解释、申请人工作使公司避免了何种耗时问题，或申请人工作如何影响公司增长。因此，该信函提供的细节不足以证实作者的声称，更不足以认定存在对成就和重大贡献的认可。此外，即使作者提供了足以支持该认定的充分细节，该成就和重大贡献似乎仅使II受益，而非整个行业或领域。

尽管! pf~--------~大学的教授表示申请人在“ 法律领域取得了科学成就 ”，但其信函不支持该认定。教授描述了大学如何邀请申请人“ 作为人权保护相关事务的专家 ”进行讲座，以及她提出了社会所关注的议题，包括患者与医生之间的关系、现行制度下患者权利被侵犯的方式以及医疗立法的不完善。教授声称，由于该讲座，大学向申请人提供了助理职位。5 基于该信函，我们无法确定申请人如何在该领域取得或贡献了什么。虽然她可能就与医学界相关的议题进行了讲座或提出了重要问题，但证据不足以认定

5 记录中不包含实际工作邀请或申请人接受了助理职位的证据。

该等活动构成对劳动关系或法律行业的成就或重大贡献。教授提供的证据很少，不足以证实她如何被选为专家，或她的讲座在法律领域产生了何种影响。因此，不能认定申请人如教授所称取得了“ 法律领域的科学成就 ”。
同样，来自I I的l I的信函包含信息称申请人参加了关于劳动权利领域新出现的挑战的活动tori I表示申请人“ 概述了主要领域，指出了问题并提出了防止情况进一步恶化的措施，即落实社会政策的实施。 ”尽管J I对申请人表示了赞赏，但我们掌握的信息不足以认定申请人在该特定组织和活动之外获得了认可

未指明具体贡献或其领域影响的概括性结论性陈述证明力很小。参见J 756, Inc. v. U.S. Att'y Gen., 745 F. Supp. 9, 15 (D.D.C.1990)（裁定机构在移民福利裁决中无需采信结论性主张）。提交支持申请的推荐信并非资格的推定证据。USCIS可评估这些信函的内容，以确定其是否支持申请人的资格。Id. 另见Matter of V-K-, 24 I&N Dec. 500, n.2 (BIA 2008)（指出专家意见证词并非意在作为“ 事实 ”证据）。总体而言，记录中的信函不支持认定申请人因对行业或领域的成就和重大贡献而获得认可。

申请人提交了许多她作为学生撰写的文章和摘要的副本。记录中几乎没有证据表明申请人在2013年之后撰写了任何内容，或她在学生时期所写作品之外创作了任何书面作品。尽管这些书面材料中的许多可能已被整理并分发至图书馆以及学术和政府机构，但这并不表明它们以暗示该领域成就或重大贡献的方式发表。记录表明，许多（如果不是全部）学生论文和研究报告均被常规收集和保存，无论其对行业或领域的实际价值如何。记录中几乎没有信息表明在众多学生中，申请人的作品被单独选中发表。尽管申请人的一些学生作品似乎被发布在在线论坛或期刊上，但记录中信息不足以证实这些论坛和期刊具有这样的性质或声誉，以致在其中发表可暗示该领域的成就或重大贡献。6 申请人提供的证据很少表明她作为学生参与学术或学界活动表明她已对整个领域产生了持续影响。

申请人主张她参加了与其所主张的特殊能力领域相关的活动和会议，但为支持该主张，申请人提交了摘要和文章集的标题页。我们无法确定该证据如何代表实际出席或活动中的演讲。因此，我们认定记录不支持申请人关于她参加了活动和会议的主张。此外，

6 虽然一些论坛声称进行同行评审并通过编辑委员会筛选内容，但其他论坛似乎不过是与特定主题相关的非正式博客。

申请人未解释作为其教育一部分撰写学术研究论文或参加活动和会议如何构成对该领域的成就或重大贡献。

我们审阅了表明申请人的书面作品被学术界三人引用的文件。记录中有证据表明一名攻读地理学位的学生在其论文中引用了申请人的作品，另有来自不同大学的两名副教授。虽然此类引用支持认定图书馆已对申请人的书面作品进行编目，但几乎没有迹象表明申请人的作品在学术界之外被阅读或认可。因此，我们认定这三处引用不能有说服力地证明申请人因法律或劳动关系领域的重大贡献而获得认可。

因此，证据不能证明申请人满足了该标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)项下关于特殊能力的六项监管标准中的至少三项。申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为特殊能力个人的资格。如前所述，在触及国家利益豁免问题之前，申请人必须证明其要么具备特殊能力，要么是高等学位专业人士。我们认定，证据未能证明申请人满足被归类为特殊能力个人的监管标准，也未能证明其属于持有高等学位的专业人士群体成员。由于申请人未能证明其符合基础移民类别的资格，国家利益豁免问题已无实际意义。该豁免仅适用于原本符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下归类资格的外国工人。依据Dhanasar案所述各项要件对其资格作进一步分析将不具有任何有意义的目的。7

III. 结论

申请人未能证明其符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下作为持有高等学位的专业人士群体成员或作为特殊能力个人的归类资格。因此，申请人未能依据《移民与国籍法》第291条、8 U.S.C. § 1361；Matter of Otiende, 26 I&N Dec. 127, 128 (BIA 2013)证明其符合所寻求移民利益的资格。

裁定：上诉被驳回。

7 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Dhanasar框架的论点。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（“ 法院和行政机关无须对其裁判结果并非必要的问题作出认定 ”）；另参见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。