SEP182023_06B5203 · 普通EB-2 · 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：28287463 日期：2023年9月18日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一家塑料包装制造商，为受益人寻求第二优先移民分类，作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员，并寻求对附加于该EB-2分类的职位offer要求的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定受益人不符合作为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力的人员的分类资格。1 此事现上诉至本办公室。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项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，我们将驳回上诉。

I. 法律

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。美国学士学位或外国同等学位加上五年专业领域的渐进工作经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。此外，“ 专业 ”定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，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。2 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

此外，“ 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业知识程度。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人须初步提交文件证明受益人满足六类证据中的至少三类。8 C.F.R.

1 审理主任的决定未考虑受益人是否符合国家利益豁免的要求。
2 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

§ 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。3 如果受益人满足，我们将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可为具有显著高于该领域通常所遇专业水平的专业知识程度。

如果申请人证明受益人符合基础EB-2分类的资格，则其必须进而证明其值得“ 在国家利益 ”下对职位offer要求行使自由裁量豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项4，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免职位offer要求将有利于美国。

II. 分析

A. 持有高级学位的专业人士

为表明受益人持有符合条件的高级学位，申请须附有“ [a]官方学术记录，显示该外籍人士拥有美国高级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，显示该外籍人士拥有美国学士学位或外国同等学位，以及现任或前任雇主信函形式的证据，显示该外籍人士在其专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。 ”8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。

审理主任认可申请人提交的文件表明受益人持有相当于美国学士学位的外国学位，但认定初次提交及回应审理主任证据请求（RFE）时提交的证据均未显示受益人在其专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验。见8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(i)(B)。5 由于申请人未提交证据显示受益人在提交I-140表格申请时在其专业领域拥有至少五年学士学位后的渐进工作经验，审理主任正确认定申请人未证明受益人作为持有高级学位的专业人士的资格。申请人在上诉中未对此认定提出异议。见Hristov v. Roark, No. 09-CV-2731, 2011 WL 4711885 at *1, *9 (E.D.N.Y. Sept. 30, 2011)（法院认定原告的诉求因未向AAO上诉提出而被放弃）。

3 USCIS此前已确认这一两阶段审理方法在特殊能力外籍人士情形中的适用性。6 USCIS政策手册F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。
5 记录显示受益人于2016年2月获得电气工程外国学位，于2017年5月开始在其专业领域全职工作，本事项的申请于2021年6月提交。

B. 特殊能力

在回应审理主任的RFE时，申请人主张受益人满足作为特殊能力人员分类的至少三项条例标准。具体而言，申请人声称受益人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(C)、(E)和(F)的标准。在否决申请时，审理主任认定受益人仅满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)的学术记录标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执照或认证标准。在上诉书面论证意见中，申请人坚持认为受益人还满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的会员资格标准和8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)的成就与重大贡献认可标准。经审查证据，我们同意审理主任的认定，即记录不支持受益人满足至少三项标准的要求。审理主任的决定清楚说明了受益人为何未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)和(F)的标准。

申请人的上诉实质上是对此前随RFE回应提交的文件和论证的重申。申请人以审理主任在RFE回应中评估的相同证据、文件和论证，再次主张受益人具有特殊能力。例如，虽然审理主任认定受益人来自工程与农学地区委员会（CREA）的注册证书满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)的执照或认证标准，但申请人在上诉中坚持认为同一注册证书也满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的会员资格标准。6 审理主任的决定解释称，CREA是“ 负责检查并评判巴西工程师、地理学家、地质学家、农学家及相关技术人员执业的政府机构 ”，受益人的CREA注册证书不构成其在专业协会中的会员资格。我们同意审理主任的认定，即申请人未证明受益人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)的条例标准。

关于8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)处的标准，该法规要求“ 由同行、政府实体或专业或商业组织对成就及对行业或领域的重大贡献予以认可的[证]据。 ”上诉中，申请人主张审理主任的决定未适当考虑R-D-、T-F-、J-V-和S-S-提交的信函。在决定中，审理主任正确地认定，为支持申请而提交的这四封信函“ 并未证明受益人已因成就及对行业或领域的重大贡献而获得同行、政府实体或专业或商业组织的认可。 ”7 例如，尽管R-D-和T-F-（受益人的主管）的信函描述了他在其两家公司的工作，但这些信函并未证明他“ 因成就及对行业或领域的重大贡献 ”而获得认可。同样，J-V-和S-S-（I大学的教授）出具的书面咨询意见讨论了受益人的学术资历、专业技能和认证以及工作经验，但该证据并未表明其工作已在雇主及其特定项目之外获得认可，达到足以表明

6 申请人针对审理主任的补证通知，根据两项标准提交了受益人的CREA□注册证书。
7 关于受益人撰写的两篇研究文章，审理主任的决定称，申请人未证明“ 文章的重要程度，或[其]发表是否对该领域作出了重大贡献。 ”

“ 成就及对行业或领域的重大贡献 ”的程度。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未证明受益人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)处的标准。

基于重新审查（de novo review），我们将采纳并维持审理主任的认定，即申请人未提供充分证据证明受益人符合特殊能力个人的资格。见 Matter of Burbano, 20 I&N Dec. 872, 874 (BIA 1994)；另见 Prado-Gonzalez v. INS, 75 F.3d 631, 632 (11th Cir. 1996)（加入“ 所有已审议该问题的上诉法院 ”，认定上诉机构可以以下级法院决定中所述理由维持该决定）；Giday v. INS, 113 F.3d 230, 234 (D.C. Cir. 1997)（指出采纳并维持下级决定的作法已“ 被所有直接面对该问题的其他巡回法院普遍接受 ”）；Chen v. INS, 87 F.3d 5, 8 (1st Cir. 1996)（加入八个美国上诉法院，认定上诉裁判者可以采纳并维持下级决定，只要他们对案件给予“ 个别化考量 ”）。在此，审理主任的决定对申请人提交的作为受益人特殊能力证明文件的证据给予了个别化考量，并正确地认定其未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中规定的至少三项法规标准。8

C. 国家利益豁免

剩余问题是申请人是否已证明对工作邀请要求（因而对劳工证）的豁免符合国家利益。如前所述，为符合国家利益豁免资格，申请人必须首先证明受益人符合EB-2分类资格，即作为高等学位专业人士或特殊能力个人。申请人未证明受益人是高等学位专业人士，或证明其已满足法规标准并达到特殊能力分类所需的专业水平。由于申请人未证明受益人符合基础移民分类的资格，国家利益豁免问题已无实际意义（moot）。

III. 结论

申请人未证明受益人满足作为持有高等学位的专业人士类别成员或作为特殊能力个人分类的法规要求。基于上述理由，上诉将被驳回，各项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

命令：上诉被驳回。

8 由于受益人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中的至少三项标准，审理主任无需进行最终实质审查，以判定证据整体是否显示受益人被认可为具有该领域“ 显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。见 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。